

Herausgeber:  
Juristische Fakultät der  
Ruprecht-Karls-Universität  
Heidelberg

*Ulrich Hufeld*

# Recht und Moral der Gemeinwohl- finanzierung

Verfassungsgrundlagen und Europäisierung

2014



---

MISCELLANEA JURIDICA HEIDELBERGENSIA

Herausgeber:

Juristische Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

BAND 1 | *Ulrich Hufeld*

# Recht und Moral der Gemeinwohl- finanzierung

Verfassungsgrundlagen und Europäisierung

**2014**

Der Band beruht auf einem Vortrag, den der Autor am 10. Juni 2013 an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg gehalten hat.

**Ulrich Hufeld**

**Recht und Moral der Gemeinwohlfinanzierung**

Verfassungsgrundlagen und Europäisierung

1. Auflage 2014

ISBN: 978-3-86825-315-3

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit schriftlicher Genehmigung des Verlags

© Jedermann-Verlag GmbH, Heidelberg

Gestaltung und Satz: Atelier Peter Nardo, Mannheim

Druck und Herstellung: M+M-Druck GmbH, Heidelberg

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.



Jedermann-Verlag GmbH, Heidelberg 2014

## Zu dieser Reihe

Das Recht entscheidet den Streit, es steht aber auch selbst im Streit. Dass sich beides nicht trennen lässt, ist offenkundig. Nur wenn richtig erkanntes Recht angewendet wird, wird der Einzelfall zutreffend gelöst. Die Rechtspraxis orientiert sich häufig an Präjudizien der Rechtsprechung. In vielen rechtlichen Spezialgebieten ist eine zunehmende Verselbständigung der Rechtsansichten zu beobachten: Ihr Recht droht sich vom Recht der Kerngebiete abzukoppeln.

Die Heidelberger Miscellen bleiben bei dieser Einsicht nicht stehen. Mit ihrer „kleinen Reihe“ greift die Juristische Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg Themen von übergreifender Bedeutung für das Verständnis und für die Entwicklung des Rechts insgesamt auf. Sie hat dabei nicht vorrangig Spezialisten einer Teilrechtsordnung im Blick, sondern möchte Denkanstöße im Grundsätzlichen geben. Die Reihe eröffnet ein Forum für das Nachdenken über Grundlagen und Grundfragen des Rechts und seiner Wissenschaft: Denn oft sind es die kleinen Schriften, die besser als Monographien und Zeitschriftenaufsätze Gedanken zuspitzen und zugänglich machen.

In ihrem Anliegen machen die Heidelberger Miscellen das Recht und seinen Wandel aus der dogmatischen und normativen Innensicht wie auch aus der historischen und empirischen Außensicht zu ihrem Gegenstand. Sie tun dies in dem Bewusstsein, dass die ordnungsstiftende Kraft des Rechts nur erhalten bleibt, wenn der notwendige Streit über das Recht in Rückbindung an seine Fundamente und die sie prägenden Prinzipien ausgetragen wird, und dass nur damit der Streit durch das Recht befriedend geschlichtet werden kann.

Den einzelnen Heften liegen Heidelberger Vorträge oder Überlegungen Heidelberger Wissenschaftler zugrunde, die hier um einen Apparat ergänzt und in der jeweiligen Originalsprache abgedruckt werden. Dem Autor des ersten Bandes und ebenso allen künftigen Autoren danken wir für ihre Beteiligung an diesem besonderen Vorhaben.



# Gliederung

Prolog .....	9
<b>I Steuerstaat .....</b>	<b>13</b>
1 Triumph.....	14
2 Hybris .....	19
<b>II Private Gemeinwohlfinanzierung .....</b>	<b>23</b>
1 Privatautonomie .....	25
2 Unionsbürgerfreiheit .....	31
3 Affektationsprinzip .....	34
<b>III Europäisierung der Gemeinwohlfinanzierung.....</b>	<b>39</b>
1 Europäisches Gemeinwohl.....	40
2 Binnenmarktintegrität .....	42
3 Solidarität.....	46
<b>IV Verfassung.....</b>	<b>51</b>
1 Dualismus.....	52
2 Offenheit.....	57
Epilog.....	60
Bibliographie.....	62
Der Autor.....	66



## Prolog

Im Februar 2013 stellte die FAZ zur Diskussion, ob Hasso Plattners gemeinnützige Milliardenpende Applaus verdiene. Der Publizist und Bundestagskandidat *Christian Nürnberger* trug mit dieser Gegenfrage zur Debatte bei: „Wenn es aber so ist, dass jeder, auch Plattner, sich Voraussetzungen verdankt, die er nicht selbst geschaffen hat – wäre es dann nicht angemessen, nach siebzig Jahren voller Erfolge bescheiden ins Glied zurückzutreten, dem demokratischen Gemeinwesen, das viel für einen getan hat, die Milliarden zu geben und zu sagen: Entscheidet ihr nach demokratischen Regeln, was damit geschehen soll?“<sup>1</sup>

In umgekehrter Stoßrichtung hat *Peter Sloterdijk* eine rhetorisch fulminante Kritik der „nehmenden Hand“ publiziert<sup>2</sup>. *Sloterdijk* bekämpft eine „moralische Klimakatastrophe“. Als Klimakiller hat er den Steuerstaat ausgemacht. Die Routinen eines anachronistisch begründeten und psychopolitisch falsch konstruierten Steuerstaates riefen „mit der Zeit unvermeidlich die kollektive Demoralisierung“ hervor. Aus Staatsbürgern seien Träger von Steuernummern geworden. Die unbefragte Zwangsnatur der Steuern und Abgaben zöge die Zerstörung aller Ansätze zur Entstehung einer freiheitlichen staatsbürgerlichen Geberkultur nach sich. Deren Verkümmern – herbeigeführt durch eine systemautistische, taktlose und überdehnte Staatlichkeit – habe unmittelbare Auswirkungen auf das notleidende Gemeinwohlbewusstsein<sup>3</sup>. *Sloterdijk* bleibt nicht stehen bei dieser ätzenden Kritik. Er weiß Rat: Eine „Kultur der Gabe und der Geber-Anerkennung“, ein „System der Freiwilligkeit“ könne „der Population im ganzen ihre moralische Lebendigkeit wiedergeben“. Und dann wörtlich: „Menschen, die sich auf die Geberseite stellen, erwachen moralisch zum Leben. Das ist tatsächlich so, und wer es nicht aus eigener Erfahrung weiß, hat als Moralsubjekt noch gar nicht zu existieren begonnen – er ist im Vorleben steckengeblieben, in dem man immer darauf wartet, daß die anderen etwas für uns tun.“<sup>4</sup>

---

1 Christian Nürnberger, FAS v. 24.2.2013, S. 27.

2 Peter Sloterdijk, *Die nehmende Hand* und die gebende Seite, 2010, S. 7–53. Dort, im gleichnamigen Band, S. 97–105, findet sich auch Sloterdijks Beitrag „Kapitalismus und Kleptokratie“, der Ausgangspunkt der in der FAZ geführten Debatte über die „Zukunft des Kapitalismus“ war.

3 Sloterdijk (o. Fn. 2), S. 34, 42.

4 Sloterdijk (o. Fn. 2), S. 41 f.

*Nürnbergers* und *Sloterdijks* Irrtümer sind nicht x-beliebige. Sie sind Aus schläge jener beiden radikalierungsgeneigten Monisten, mit denen das Grundgesetz nichts zu tun haben will. Das Grundgesetz konzipiert das Gemeinwesen insgesamt und besonders auch seine Finanzierung nicht monistisch, sondern dualistisch. Das Anliegen der Verfassung geht allein dahin, die freien und die hoheitlichen Potenzen zusammenzuordnen und um der Freiheit willen in Balance zu halten.

Gewiss hat der Rufer *Sloterdijk* das ciceronische Diktum *res publica res populi* auf seiner Seite. Er hat all jenen eine Lektion erteilt, die *Ciceros* *populus* in eins setzen mit dem Wahlvolk, das mit der Stimme am Wahltag alle Verantwortung abgibt. Dann allerdings droht dem Aktivbürger die passive Rolle des Schuldners. Richtig ist, dass *Ciceros* *populus* eine Bürgerschaft adressiert, die nicht nur eine Staatsorganisation (Staat i.e.S.) trägt, sondern ein Gemeinwesen (Staat i.w.S.). Das Sowohl-als-auch der Gemeinwesen-Bürgerschaft, die gute Gründe hat, einen Staat i.e.S. auszuhalten, kommt aber bei *Sloterdijk* nicht vor. Er will sich nur selbstermächtigte Moralsubjekte vorstellen, seine Utopie ist eine Gemeinwesen-Demokratie ohne Staat. Eine Verfassung, die einen Staat konstituiert und das Verhältnis zwischen dem verfassten Staat und dem moralischen Bürger ordnet, interessiert ihn nicht. Bei ihm wird das Grundgesetz, soweit es den Steuerstaat rechtfertigt, abgetan als Fortschreibung obrigkeitlicher Tradition<sup>5</sup>. Wer *Sloterdijks* Herausforderung begegnen will, muss *Ciceros* Diktum vollständig ausbuchstabieren, die ganze Verfassung, auch die Moralität der Steuerstaatlichkeit bedenken, freilich auch die Staatsfinanzierung durch Kredit, die *Sloterdijk* als „kriminell“ einstuft, als „das Krankheitsmuster des Zwangsfiskalismus“<sup>6</sup>.

Die Kritik an *Sloterdijks* polemischer Utopie führt unabweisbar zurück auf den Begriff „Gemeinwohlfinanzierung“. Gerne vermeiden wir ihn, indem wir kurzerhand auf „Staatsfinanzierung“ oder knapper noch auf „Steuerfinanzierung“ ausweichen. Juristen sehen sich allenthalben zuständig für die Begriffe „Staat“ und „Steuer“ – dem Gemeinwohlbegriff begegnen sie mit Vorsicht. *Hasso Hofmann* erklärt unsere Zurückhaltung aus der Last der Geschichte, der Missbrauchsanfälligkeit aller Gemeinwohlformeln, zumal dem schändlichen Missbrauch in der Zeit des Nationalsozialismus, in erster Linie aber aus unserer Vorstellung von „Recht als äußere, friedensstiftende

5 Sloterdijk (o. Fn. 2), S. 16, 19 ff.

6 Sloterdijk (o. Fn. 2), S. 47.

Verhaltensordnung“, die „Moral und mit ihr das Ziel des ethisch guten Lebens der Gemeinschaft aus dem Spiel lassen“ solle<sup>7</sup>. Der Staat soll nicht die innere, weltanschauliche Haltung der Bürger regieren, nicht vordringen in deren *forum internum*. Wohl aber muss er sich seinerseits einen Gemeinwohlbegriff gefallen lassen, der „das positivrechtliche Material nicht nur akkumuliert, sondern unter einer Idealgestalt rekonstruiert“: als „Meßlatte für gelungenen Konstitutionalismus“<sup>8</sup>.

Ein freier Diskurs muss sich nicht auf einen verbindlichen Moralbegriff festlegen. Ein Begriffsmerkmal aber scheint unverzichtbar: Dem moralischen Argument geht es im Kampf um das bessere Recht nicht (nur) um mehr oder weniger Rationalität, sondern um Gut-Böse-Unterscheidungen. Daraus bezieht es seine Schlagkraft, das macht den moralischen Angriff gefährlich, jedenfalls interessant. Die Gut-Böse-Grundierung wird offenkundig in der Debatte über die Euro-Misere. Dem Nehmerstaat, der mit Risikopolitik die Notstandslage provoziert hat, werfen wir *moral hazard* vor. Und wenn der Geberstaat als Samariter erscheint, haben wir mit einem moralischen Kompliment zu tun, dem die Wendung in bittere Kritik von vornherein eingeschrieben wird.

„Gemeinwohlfinanzierung“ verbindet einen Grenzbegriff des Rechts mit dem ebenso elementaren wie alltäglichen Problem, dem Gemeinwesen materielle Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Der Begriff verweist zur Bewältigung des Beschaffungsproblems auf ein Richtmaß, stellt freilich zugleich die heikle Frage nach der Identität des Gemeinwesens, dessen Finanzierung in Rede steht. Wir können sicher sein, dass „Gemeinwohlfinanzierung“ weiter ausgreift als „Staatsfinanzierung“. Denn der Staat kann zwar ein Gewaltmonopol für sich reklamieren, aber gewiss kein Gemeinwohlerhverbringungsmonopol<sup>9</sup>. Nachdenken über Ressourcenbeschaffung für das *bonum commune* schließt deshalb von vornherein neben der öffentlichen auch die private Gemeinwohlfinanzierung ein. Diese wichtige Facette des Begriffs befreit aber nicht von der Notwendigkeit, das Gemeinwohl

---

7 Hasso Hofmann, Verfassungsrechtliche Annäherungen an den Begriff des Gemeinwohls, in: Herfried Münkler/Karsten Fischer (Hg.), *Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht*, 2002, S. 25 (26 ff.).

8 Zitate: Winfried Brugger, *Gemeinwohl als Integrationskonzept von Rechtssicherheit, Legitimität und Zweckmäßigkeit*, in: Winfried Brugger/Stephan Kirste/Michael Anderheiden, *Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt*, 2002, S. 17 (21). Brugger macht auch bewusst (S. 21–23), dass die Legitimitätsdebatte über „materiale Rationalität“ und „ethische Kohärenz“ ein politischer und moralischer Diskurs ist, der „zumindest auch“ in der Gesellschaft geführt wird und von deren Normvorstellungen geprägt wird.

9 Michael Droege, *Gemeinnützigkeit im offenen Steuerstaat*, 2010, S. 320 ff., 329 (Nachw.).

und seine Finanzierung auf ein bestimmtes Gemeinwesen zu beziehen – und gegebenenfalls auf mehr als ein Gemeinwesen: Erheischt die Europäische Union oder jedenfalls die Währungsgemeinschaft in der Union eine gemeinschaftlich-solidarische Finanzierung unter Gemeinwohlvorzeichen? Die europäische Staatenfinanzierungskrise und die Suche nach einer hilfreichen – solidarischen? – Lösung werfen die Grund- und Grenzfrage auf, ob sich die *salus publica* Deutschlands „nach außen gegenüber anderen Staaten und supranationalen wie internationalen Organisationen als nationaler Egoismus“ darstellt oder „das Gemeinwohl übernationaler Gemeinschaften“<sup>10</sup> als bestimmende Größe gelten kann.

---

<sup>10</sup> Beide Zitate: Josef Isensee, Gemeinwohl im Verfassungsstaat, in: Isensee/Kirchhof, HStR Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 71 Rdnr. 15.

# I STEUERSTAAT

Der Steuerstaat scheint unverwüstlich. In Deutschland haben die Gebietskörperschaften 2011 Rekordeinnahmen in der Höhe von 573,4 Milliarden Euro erzielt, 2012 wahrscheinlich mehr als 600 Milliarden Euro, bald wohl 700 Milliarden Euro. Die Flüchtigkeit des Kapitals scheint ihm wenig anzuhängen. Das publizistische, allgemeingesellschaftliche Interesse an „Offshore-Leaks“ kommt ihm gerade recht. Und der Kampf in der Eurozone um Wettbewerbsfähigkeit ist ein Kampf für den Steuerstaat und seine Logik: In der wettbewerbsfähigen Unternehmung – „fit gemacht für den Weltmarkt“, wie es im Jargon heißt – darf der homo oeconomicus auf Erträge hoffen und ganz legal darauf wetten, dass der Fiskus an seinem Erfolg teilhaben will. Die Steuerstaatslogik bietet ihm sogar die Sicherheit, dass der steuerstaatliche Fiskalismus nicht dauerhaft umschlägt in Parasitismus. Denn der Parasit schädigt den Wirt in seiner Fitness. Daran aber ist der Steuerstaat gerade nicht interessiert. Er stützt sich auf den vitalen homo oeconomicus, hat ein „intrinsisches Interesse an dessen Erfolg“<sup>11</sup>, weil er dauerhaft teilhaben will. So wird auch und gerade ein französischer Staatspräsident, dem Eatismus nicht fremd ist, von allen Steuererhöhungsplänen ablassen, sobald er die Schwelle der fiskalischen Selbstschädigung erreicht. Der Steuerstaat erzieht seine Diener zu Schutzherren der Marktwirtschaft.

---

11 Ekkehart Reimer, Die sieben Stufen der Steuerrechtfertigung, in: Boris Gehlen/Frank Schorkopf (Hg.), *Demokratie und Wirtschaft*, 2013, S. 113 (123).

# 1 Triumph

Damit ist eine erste Ursache für den Triumphzug der Staatsfinanzierung durch Steuern benannt. Der Steuerstaat entmündigt nicht. Er forciert private Freiheit, weil er sie braucht. Die Freiheit im ökonomischen Bereich ist ihm teuer. In der unternehmerischen Kreativität, im stetigen Ansporn einer Wettbewerbsordnung, in der Finanzkraft der Nachfrager, im sozialen Frieden, grundsätzlich noch in allgemeiner Friedlichkeit und Rechtlichkeit findet und sichert der Steuerstaat seine Grundlagen. Die moralische Dimension ist nicht zu übersehen. In diesem Staat kann sich die Privatrechtsgesellschaft auf ihre Freiheit verlassen – ebenso freilich auf die Besteuerung als Preis der Freiheit<sup>12</sup>.

Die *Preis der Freiheit*-Doktrin deckt einen verfassungsprinzipiellen Zusammenhang auf zwischen Privatautonomie und Staatsfinanzierung. Daraus aber erwächst noch keine Moralität der Gemeinwohlfinanzierung – jedenfalls nicht die demokratische, die wir heute für selbstverständlich halten: Die freiheitliche Voraussetzung der Finanzierung durch Steuern setzt ihrerseits Ungleichheit frei. Aus dieser Ungleichheit mögen politische Ansprüche der Financiers erwachsen, historisch geläufig als Ausgabenbewilligungsrechte. Moralisch unangefochten mag der Großfinancier proportionale Bestimmungsmacht in der staatlichen Haushaltswirtschaft einfordern, und noch der kleinste Steuerzahler möchte dann nicht verwechselt werden mit dem Müßiggänger, der gewiss auch seinen Preis der Freiheit zahlt, aber nicht den steuerstaatlichen, deshalb in dieser Systemlogik politische Ansprüche nicht erheben dürfte. Wer das richtig findet, etwa ein Dreiklassenwahlrecht einrichtet und auf der politischen Bühne Haupt- und Nebendarsteller mit vielen Statisten auftreten lässt, wird sagen: diese Bühne sei eine moralische Anstalt. Wer das unmoralisch findet und erleichtert in die Rechtsgeschichte verabschiedet, sollte sich vom Dreiklassenrecht des ESM-Vertrages irritieren lassen. Aus den Anteilen der Eurostaaten am Stammkapital des Europäischen Stabilitätsmechanismus<sup>13</sup> gehen zwei Hauptdarsteller mit jeweils mehr als 20 %, neun Nebendarsteller mit Anteilen von 1,5 bis 17,9 % und sechs Statisten mit Anteilen von jeweils unter 1 % hervor. Solange der ESM ein Instrument der Staatsfinanzierung bleibt und soweit der Gouverneurs-

12 Paul Kirchhof, Die Steuern, in: Isensee/Kirchhof, HStR Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 118 Rdnr. 1–79.

13 Dazu die Zeichnungen des genehmigten Stammkapitals (Anhang II ESMV) und der Beitragsschlüssel des ESM (Anhang I ESMV).

rat im ESM nicht einstimmig, sondern mit qualifizierter Mehrheit entscheidet<sup>14</sup>, haben wir den Zusammenhang zwischen Zahlungskraft und Gemeinwohlfinanzierung wieder etabliert, im Notstandsrecht der Eurozone (Art. 4 Abs. 7 ESMV).

In der Normalität der steuerfinanzierten Demokratie muss ein aus dem Finanzierungsanteil abgeleiteter Machtanspruch als spektakuläre Anmaßung gelten. Die Eigensinnigkeit und Unangreifbarkeit der parlamentarischen Budgetpolitik erklärt sich aus der verdoppelten Moral der steuerstaatlich-demokratischen Gemeinwohlfinanzierung – Doppelmoral hier nicht polemisch, sondern analytisch verstanden: Auf der Einnahmenseite dominiert ein „starke Schultern“-„schwache Schultern“-Diskurs, der keine Rücksicht nehmen muss auf differenzierte Einflusschancen in Anknüpfung an Zahlungslasten. Denn der Gerechtigkeitsdiskurs auf der Ausgabenseite interessiert sich nicht mehr für das Herkommen der verfügbaren Finanzmasse. Das sozialpolitische, verteidigungs- oder bildungspolitische Anliegen muss sich in den Haushaltsverhandlungen nicht gegen die Gewerkschaft der Steuerzahler behaupten, sondern im Ringen der Prioritäten und gegen finanzpolitische Restriktionen durchsetzen.

Die beiden Schaltkreise der Moral sollen sich nicht berühren. Der Pazifist sieht sich zwar nicht steuerlich, aber moralisch entlastet mit dem Spruch des Bundesverfassungsgerichts, dass er keine grundrechtlich relevante Verantwortung für die Finanzierung der Bundeswehr trage<sup>15</sup>. Der Präsident des BFH kann dem Publikum in einem Spiegel-Interview versichern, dass die Einkommensteuer „keine Umverteilungssteuer“ sei, sondern „dazu da, die Bürger nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit an der Finanzierung des Staates zu beteiligen“<sup>16</sup>. Diese Rechtfertigung beruhigt, indem sie die Last der Schuldner von der Verwendungspolitik des Gläubigers distanziert und alle Aufmerksamkeit auf Stärke- und Schwächerelationen im Binnenverhältnis der Zahler konzentriert. Und umgekehrt fürchtet die Europäi-

---

<sup>14</sup> Art. 5 Abs. 7 i.V.m. Art. 4 Abs. 5 ESMV.

<sup>15</sup> BVerfG, NJW 1993, S. 455 – Gewissensnot und Verteidigungsbudget: „Auf der Grundlage dieser strikten Trennung zwischen steuerlicher Staatsfinanzierung und haushaltsrechtlicher Verwendungsentscheidung ist für den einzelnen Steuerpflichtigen weder rechtserheblich noch ersichtlich, ob seine Einkommensteuerzahlungen an die Landesfinanzbehörden (Art. 108 Abs. 2 GG) in den Bundes- oder in den Landeshaushalt fließen (vgl. Art. 106 Abs. 3 GG) und für welchen konkreten Verwendungszweck innerhalb einer dieser Haushalte seine Zahlungen dienen. Die Pflicht zur Steuerzahlung lässt mithin den Schutzbereich des Grundrechts der Gewissensfreiheit (Art. 4 Abs. 1 GG) unberührt.“

<sup>16</sup> Interview mit Rudolf Mellinghoff, Spiegel online v. 15.3.2013.

sche Kommission demoralisierende antieuropäische Effekte und betreibt ein Vertragsverletzungsverfahren<sup>17</sup>, soweit die ungarische Verfassung für Zwangsgelder, die der EuGH dem Land auferlegt, Zahlungspflicht und Zahlungszweck unmittelbar verkoppelt – Deckung sucht in einer Abgabe mit empörungsträchtiger Pflichterfüllungsetikettierung<sup>18</sup>.

Die Entkopplung von Einnahmen- und Ausgabensphäre, die Ablösung der Steuer von jeder Zweckbindung heißt *Nonaffektation*. Das Nonaffektationsprinzip erklärt den Triumph der Steuerstaatlichkeit. Die Verfassung der demokratischen Gemeinwohlfinanzierung beruht wesentlich auf dem Gemeinlastprinzip, auf der Bedingungslosigkeit, der „Voraussetzungslosigkeit“ der Steuer und auf der Globalität des Haushalts<sup>19</sup>. Wenn und weil Steuern ihrerseits „nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen“ (§ 3 Abs. 1 AO) und die allgemeine (Gegen-)Leistung zwar mitgedacht, jedoch steuerbegrifflich gerade nicht vorausgesetzt wird, können sich rechtlich getrennt jene Allgemeinheiten entfalten, die mit den zwei Schaltkreisen der Moral korrespondieren: die Allgemeinheit der Steuer und die Allgemeinheit der staatlichen Finanzmacht. Das Nonaffektationsprinzip – der Grundsatz der Gesamtdeckung (§ 8 BHO) – vermeidet moralisch bedenkliche Sichtbarkeiten, zieht eine „Milchglasscheibe“<sup>20</sup> ein zwischen Einnahmen- und Ausgabenseite. § 8 BHO formuliert: „Alle Einnahmen dienen als Deckungsmittel für alle Ausgaben.“

So können je eigene Allgemeinheiten voreinander in Deckung gehen. Wenn die Abgeordneten des Bundestages den Verteidigungsetat budge-

17 Pressemitteilung der Europäischen Kommission, IP/13/327 v. 12.4.2013: „Europäische Kommission bekräftigt ihre ernsthaften Bedenken zur vierten Änderung der ungarischen Verfassung“.

18 Art. 37 Abs. 6 GG: „Falls so lange, wie die Staatsverschuldung die Hälfte des Bruttoinlandsproduktes überschreitet, sich aus einer Entscheidung des Verfassungsgerichts, des Gerichts der Europäischen Union beziehungsweise eines anderen Gerichts oder Rechtsanwendungsorgans eine durch den Staat zu erfüllende Zahlungsverpflichtung ergibt, für deren Erfüllung die in dem Gesetz über den zentralen Haushalt für diesen Zweck vorab bestimmte Summe nicht genügt, ist eine Abgabe zur Deckung des gemeinsamen Bedarfs festzusetzen, die in ihrem Inhalt und auch in ihrer Benennung ausschließlich und ausdrücklich an die Erfüllung dieser Pflicht anknüpft.“ Übersetzung: Herbert Küpper, in: Ulrich Hufeld/Astrid Epiney/Franz Merli, Europäisches Verfassungsrecht, 3. Aufl. 2014, S. 742 (770). Unterdessen hat Ungarn eine Novellierung des Art. 37 Abs. 6 GG in Aussicht gestellt.

19 Zum Verfassungsrang der Nonaffektation – zutreffend gegen die wohl noch h.M.: Christian Waldhoff, Die Zwecksteuer. Verfassungsrechtliche Grenzen der rechtlichen Bindung des Aufkommens von Abgaben, StuW 2002, S. 285 (297 ff.) mit Nachw.; Lars Hummel, Verfassungsrechtsfragen der Verwendung staatlicher Einnahmen, 2008, S. 231 ff. (mit allen Nachw. zur h.M. in Fn. 830), bes. 235, 286 f., 315 f. mit überzeugender Argumentation aus dem Steuerstaatsprinzip.

20 Reimer (o. Fn. 11), S. 119.

tieren, sind sie nicht an Aufträge und Weisungen des steuerbelasteten Pazifisten gebunden, sondern Vertreter des ganzen Volkes (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG). Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Beschwerdeführer wissen lassen: „Durch die strikte Trennung von Steuererhebung und haushaltsrechtlicher Verwendungsentscheidung gewinnt der Staat rechtsstaatliche Distanz und Unabhängigkeit gegenüber dem ihn finanzierenden Steuerpflichtigen und ist deshalb allen Bürgern – mögen sie erhebliche Steuerleistungen erbringen oder nicht zu den Steuerzahlern gehören – in gleicher Weise verantwortlich. Andererseits nimmt er dem Steuerzahler Einflußmöglichkeit und Verantwortlichkeit gegenüber den staatlichen Ausgabeentscheidungen.“<sup>21</sup>

Derart abgeschirmt, steht und fällt das Steuerverfassungsrecht nur mehr mit allgemeiner Belastungsgerechtigkeit. „Die Steuer ist eine Gemeinlast, die alle Inländer trifft.“<sup>22</sup> Die Abkehr von der Besteuerungsgleichheit durch Privilegierung, die Durchbrechung der Belastungsgemeinheit, durchkreuzt die gleichheitsrechtlich gebotene Besteuerung nach der finanziellen Leistungsfähigkeit und die demokratische Idee der allgemeinen (Finanzierungs-)Verantwortlichkeit für das Gemeinwesen. Das Privileg erweist sich als Eingriff in die Rechte der Anderen. „Steuerprivilegien sind allgemein Privilegien zu Lasten dritter Steuerzahler. ... Den Schutz des Gleichheitssatzes verdienen die Benachteiligten, nicht die Privilegierten. Wenn der Begriff ‚Neidklage‘ berechtigt wäre, müsste es auch berechtigt sein, den Gleichheitssatz des Art. 3 GG als Neidartikel zu bezeichnen, die auf Gleichheit angelegte Demokratie als ‚Staatsform des Neides‘.“<sup>23</sup> – Mit dem *Abbé Sieyès*: „Alles, was durch das Gesetz privilegiert ist, einerlei auf welche Weise, tritt aus der gemeinschaftlichen Ordnung heraus, macht eine Ausnahme für das gemeinschaftliche Gesetz und gehört folglich nicht zum Dritten Stand. ... Unter einem Privilegierten verstehe ich jeden, der sich außerhalb des gemeinschaftlichen Rechtes stellt, weil er entweder den Anspruch erhebt, dem gemeinsamen Gesetz nicht *in jeder Hinsicht* zu unterstehen oder weil er *besondere* Rechte für sich beansprucht.“<sup>24</sup>

21 BVerfG, NJW 1993, S. 455 – Gewissensnot und Verteidigungsbudget.

22 BVerfGE 84, 239 (269) – Zinsbesteuerung.

23 Klaus Tipke, Rechtsschutz gegen Privilegien Dritter, in: FR 2006, 949 (957); vgl. Marc Desens, Neid als Grundrechtsausübungsmotiv, in: AöR 133 (2008), S. 404.

24 Emmanuel Joseph Sieyès, Was ist der Dritte Stand?, in: ders., Politische Schriften 1788–1790, 2. Aufl. 1981, S. 117 (127, 190, Hervorhebungen dort).

Besondere Rechte in diesem Sinne – Privilegien – werden dem Steuerzahler auf beiden Seiten der Milchglasscheibe verweigert. Nach Maßgabe der Belastungsgleichheit steht er einnahmenseitig in der Allgemeinheit der Steuerpflichtigen: Steuer als Gemeinlast. Ausgabenseitig vermeidet Nonaffektation alle Gefahren der Gruppenbegünstigungs- und Gruppenbelastungspolitik<sup>25</sup>, sperrt alle Sonderrechte der Financiers und schützt die „Rechtsstaatlichkeit der Aufgabengewalt“ vor ökonomischer Verfälschung<sup>26</sup>. Soweit die Steuerinländer zugleich Staatsbürger sind, gewinnen sie Einfluss auf die staatliche Ausgabenpolitik ausschließlich über das allgemeine Wahlrecht (auf Bundesebene: Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG). Indem aber die Gerechtigkeitsfrage auf der Einnahmenseite selbstgenügsam um Leistungsfähigkeit und „austeilende“ Lastengerechtigkeit kreist, wird „die Steuerbemessung zu einem autonomen Vorgang“<sup>27</sup>. Maßbestimmung nach Maßgabe Staatsaufgaben-gerechter Vermessung des Finanzbedarfs findet nicht statt<sup>28</sup>. Das Nonaffektationsprinzip macht die Steuer zur Finanzierungsform der unbestimmt großen – „maßlosen“ – Volumina. Ernst Forsthoff hat sich für die Milchglasscheibe nicht interessiert und den Staat der Nachkriegszeit als Staat der Verteilung charakterisiert, den Sozialstaat als „Verteiler größten Stils“. „Das Verteilungsmoment wohnt auch der Währungspolitik und erst recht der Steuerpolitik inne, es ist nahezu in allen Funktionen des Sozialstaats enthalten. Insoweit bedeutet die Staatwillensbildung die Verfügung über den sozialstaatlichen Verteilungsmechanismus.“<sup>29</sup>

Das Nonaffektationsprinzip hat *taxation* und *representation* getrennt und versöhnt, die Finanzierung der Demokratie triumphal abgesichert.

25 Reinhard Mußgnug, Die zweckgebundene öffentliche Abgabe, in: FS Forsthoff, 1972, S. 259 (269); Waldhoff (o. Fn. 19), S. 291.

26 Hanno Kube, Finanzgewalt in der Kompetenzordnung, 2004, S. 416 ff.

27 Klaus Vogel, Der Finanz- und Steuerstaat, in: Isensee/Kirchhof, HStR Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 30 Rdnr. 68.

28 Reimer (o. Fn. 11), S. 119; Waldhoff (o. Fn. 19), S. 288 f.

29 Ernst Forsthoff, Verfassungsprobleme des Sozialstaats, in: ders., Rechtsstaat im Wandel, 2. Aufl. 1976, S. 50 (57).

## 2 Hybris

Freie Fiskalität „im Sinne einer sowohl rechtfertigungslos erhobenen als auch frei disponiblen Einnahme“<sup>30</sup> ist das Markenzeichen der Steuer. Die freie Fiskalität setzt privater Wirtschaftsmacht demokratische Finanzmacht entgegen. Freie Fiskalität als Attribut staatlicher Macht<sup>31</sup> wird zu einem Merkmal der Staatsidentität unter dem Identitätsschutz des Art. 79 Abs. 3 GG<sup>32</sup>. Wenn wir gelingende Staatlichkeit voraussetzen, den gemeinwohlfähigen und -tätigen Staat, die Reichweite seiner Zuständigkeiten bedenken und die aus freier Fiskalität geschöpften Quantitäten, seinen sozialstaatlichen Ehrgeiz – dann erhebt sich die Frage: Kann demgegenüber der *private* Geld-einsatz für das *bonum commune* mehr sein als sympathisches „bürgerschaftliches Engagement“? Das Lob der Bürger und die Würdigung des Ehrenamtes lässt sich der Gesetzgeber angelegen sein, wenn er das sogenannte steuerliche Gemeinnützigkeitsrecht ausgestaltet<sup>33</sup>. Diese Überschriften sind gewiss gut gemeint, nicht frei von Wohlwollen paternalistischer Prägung, wohl auch ernst gemeint in der Anerkennung hilfreicher Gesinnung und utilitaristischer Moral.

Sie sprechen aber nicht dafür, dass *private Gemeinwohlfinanzierung* als gewichtige Alternative, finanzpolitisch bedeutsam, gar als systematisch vorrangig wahrgenommen wird. Abgeordnete kennen zu gut die kleinen rühri- gen Vereine in ihrem Wahlkreis. Sie finden auch nichts dabei, den Katalog der gemeinnützigen Zwecke in Verruf zu bringen mit der Einbeziehung der Skatbrüder und Kleingärtner, der Amateurfunker oder Modellflieger<sup>34</sup>. Wenn die Abgeordneten das gesamte Vermögen der gemeinnützigen Stif-

30 Arndt Schmehl, Das Äquivalenzprinzip im Recht der Staatsfinanzierung, 2004, S. 83.

31 Walter Leisner, Der Gleichheitsstaat, 1980, S. 171 ff.

32 Josef Isensee, Steuerstaat als Staatsform, in: FS Ipsen, 1977, S. 409 (434, 436); Ulrich Hufeld, Steuerstaat als Staatsform in Europa, in: FS Isensee, 2007, S. 857 (873); Moris Lehner, Das Territorialitätsprinzip im Licht des Europarechts, in: FS Wassermeyer, 2005, S. 241 (243); Schmehl (Fn. 30), S. 90. Im Kontext der Behauptung mitgliedstaatlich-demokratischer „Selbstgestaltungsfähigkeit“ in der Europäischen Union: BVerfGE 123, 267 (359) – Lissabon; BVerfGE 131, 152 (205 f.) – ESM/Euro-Plus-Pakt; BVerfG v. 18.3.2014, 2 BvR 1390/12 u.a. – ESM/VSKS, Rdnr. 161 ff. (162): „Für die Einhaltung des Demokratiegebots kommt es vielmehr entscheidend darauf an, dass der Bundestag der Ort bleibt, an dem eigenverantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entschieden wird, auch im Hinblick auf internationale und europäische Verbindlichkeiten.“ Vgl. dazu Michael Droegge, Steuergerechtigkeit – eine Demokratiefrage?, in: RW 2013, S. 374 (378 f.).

33 „Gesetz zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements“ v. 10.10.2007, BGBl. I S. 2332; „Gesetz zur Stärkung des Ehrenamtes“ v. 21.3.2013, BGBl. I S. 556.

34 Insb. § 52 Abs. 2 Nr. 23 AO. Bittere Polemik: Klaus Tipke, Die Steuerrechtsordnung Bd. II, 2. Aufl. 2003, S. 835 f.

tungen in Deutschland aufzudieren und bei geschätzt<sup>35</sup> 100 Milliarden Euro taxieren, stellen sie ernüchtert fest, dass sie mit der gleichen Summe die Bundeswehr gerade drei Jahre finanzieren können. Von der gängigen, freilich irrigen Erklärung, das Spenden- und Gemeinnützigkeitsrecht sei ein Modus der „Staatsentlastung“<sup>36</sup>, werden sie unter diesen Umständen schwerlich beeindruckt sein. Den Repräsentanten der freien Fiskalität muss sich der Schluss aufdrängen, dass mit bürgerschaftlich-freiwilliger Selbstlosigkeit kein Staat zu machen sei, und sie werden dankbar vermerken, dass sich die Ära der erbetenen, freiwillig gewährten Steuer<sup>37</sup> historisch erledigt hat und mit ihr die Notwendigkeit, für *bestimmte* Ausgaben und dafür *bestimmte* Einnahmen zu werben.

Die Finanzmachtgewissheit schlägt um in Hybris, wenn private Gemeinwohlfinanzierung nicht anerkannt und beliebiger Einkommensverwendung gleichgestellt oder gar verworfen wird als unmoralischer Übergriff in ein Staatsmonopol. Aus Anlass der Plattner-Diskussion offenbarte eine Kommentatorin der Süddeutschen Zeitung ähnlich wie *Nürnberger*<sup>38</sup> den Soupçon gegen jene Mäzene, deren Engagement für das Gemeinwohl über Kleingärtnerei hinausgeht: „Bill Gates mit seiner Milliardenstiftung zum Beispiel fördert neben vielen anderen Dingen auch bestimmte Schulformen. Da nimmt also einer, der nicht politisch legitimiert, der nicht vom Volk gewählt ist, Einfluss auf die Gesellschaft. [...] Das ist zutiefst undemokratisch.“<sup>39</sup> In dieser Sicht ist die Steuer nicht mehr ein dem Grunde und der Höhe nach begrenzter Zugriff im Zeichen der Legalität, sondern ein Verfügungsmonopol allwissender Amtsträger, die über die *salus publica* und die Gemeinwohl-

35 Philipp Hoelscher/Thomas Ebermann/Andreas Schlüter, Vorwort, in: dies. (Hg.), *Venture Philanthropy in Theorie und Praxis*, 2010, S. VII.

36 Ratio des 2009 neugefassten § 51 Abs. 2 AO: „Werden die steuerbegünstigten Zwecke im Ausland verwirklicht, setzt die Steuervergünstigung voraus, dass natürliche Personen, die ihren Wohnsitz oder ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Geltungsbereich dieses Gesetzes haben, gefördert werden oder die Tätigkeit der Körperschaft neben der Verwirklichung der steuerbegünstigten Zwecke auch zum Ansehen der Bundesrepublik Deutschland beitragen kann.“ Vgl. BT-Drucks. 16/10189, S. 80: „Eine solche Beschränkung der Steuerbegünstigung gemeinnütziger Zwecke auf die Förderung der deutschen Allgemeinheit rechtfertigt sich aus dem besonderen Interesse, das der Staat an Gemeinwohlaufgaben habe, die er ansonsten selbst erfüllen oder für die er Mittel aufwenden müsste.“ Dazu Stephan Geserich, *Gemeinnützigkeit*, in: FS Paul Kirchhof, 2013, § 162 Rdnr. 14: Der Gesetzgeber „rechtfertigt die Beschränkung der Steuerbegünstigung gemeinnütziger Zwecke auf die Förderung der deutschen Allgemeinheit mit dem vom EuGH mittlerweile mehrfach verworfenen Prinzip der Staatssubstitution“. Darstellung und Kritik des herkömmlichen Gedankens der Staatsentlastung bei Rainer Hüttemann, *Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht*, 2. Aufl. 2012, § 1 Rdnr. 80 ff.

37 Kirchhof (o. Fn. 12), Rdnr. 9 f.

38 S.o. im Text bei Fn. 1.

39 Hannah Wilhelm, *Falsche Großherzigkeit*, SZ v. 22.2.2013, S. 17.

finanzierung ungestört bestimmen sollen. In dieser Welt wird alle Moral in der Demokratie monopolisiert und das Gute demokratisch dekretiert. Freiheit schrumpft zur Restgröße, zum Produkt der totalen Demokratie.

Die Autoren auf der *Nürnberger-Linie* wissen nicht, dass sie mit dem Vorrang der Freiheit spielen und mit dem Begriff des Rechts, mit „dem, was wir im Kern darunter verstehen: eine bloß äußerliche, prinzipiell von Moral und d. h. von allen inneren Zumutungen und Nötigungen freie, dafür aber im Blick auf das äußere Verhalten mit äußerer Zwangsgewalt ausgestattete Ordnung, die Grenzen zieht.“<sup>40</sup> Diese Autoren sitzen auf dem Hochsitz einer öffentlichen Moral – weit entfernt, aber auf der Höhe derer, die überhaupt nur mehr Mäzene und Gönner sein und noch Steuerhinterziehung relativieren wollen mit dem Hinweis, ihre gemeinwohldienliche Ausgabenpolitik nach eigener Fassung sei der öffentlichen allemal überlegen.

Die Repräsentanten der freien Fiskalität riskieren zu viel, wenn sie einer moralischen Überlegenheit der Steuer das Wort reden. Moralische Hybris macht angreifbar. Der Versuch wichtiger Zeitungen, die Empörung über *Uli Hoeneß* zuletzt auch gegen den Steuerstaat zu wenden<sup>41</sup>, sollte zu denken geben. Den notwendigen, zugleich maximalen, nicht mehr steigerungsfähigen Rückhalt findet die Steuer in demokratischer Legalität, die von vornherein grundrechtliche Schranken der Demokratie und strikte Begrenzung amtlicher Befugnis mitkonstituiert. Wer diese spezifisch legale Rechtfertigung überhöhen will, beschädigt sie und überspielt die Unterscheidung zwischen einerseits verfasster und andererseits autonomer: zwischen öffentlicher und privater Gemeinwohlfinanzierung.

---

<sup>40</sup> Hofmann (o. Fn. 7), S. 29. Vgl. Kristian Kühl, Die Bedeutung der Kantischen Unterscheidungen von Legalität und Moralität sowie von Rechtspflichten und Tugendpflichten für das Strafrecht – ein Problemaufriß, in: Heike Jung/Heinz Müller-Dietz/Ulfrid Neumann (Hg.), *Recht und Moral*, 1991, S. 139–176.

<sup>41</sup> Marc Beise, Ich, das Gesetz, *SZ* v. 15./16.3.2014, S. 22; Holger Steltzner, *Steuer-moral des Staates*, *FAZ* v. 17.3.2014, S. 17: „Die Zeit ist gekommen, um nach der Moral des Staates zu fragen.“



## II PRIVATE GEMEINWOHLFINANZIERUNG

Allerdings wird der Steuerpflichtige auf eine Steuerschuld, nicht auf Steuermoral verpflichtet. Das Bundesverfassungsgericht hat in einem anderen Kontext, aber unbedingt verallgemeinerungsfähig bekräftigt, dass die Bürger rechtlich nicht gehalten seien, „die der Verfassung zugrunde liegenden Wertsetzungen persönlich zu teilen“. Das Grundgesetz baue zwar auf der Erwartung auf, „dass die Bürger die allgemeinen Werte der Verfassung akzeptieren und verwirklichen“, erzwinge aber die Werteloyalität nicht<sup>42</sup>. Das hat der Bundespräsident im Fall *Uli Hoeneß* nicht bedacht, zudem unvorsichtig die getrennten Schaltkreise der Moral zusammengeschlossen: „Wer Steuern hinterzieht, verhält sich verantwortungslos oder gar asozial.“<sup>43</sup> Dem Steuerpflichtigen wird keine Beitrags- und keine Sozialmoral aufoktroziert<sup>44</sup>. Wohl kann die Rede davon sein, dass der Steuerhinterzieher ein „sozialethisches Minimum“ unterschreite, gewiss aber keine Rede davon, dass sich der Steuerpflichtige je nach Folgsamkeitsbereitschaft zugleich für oder gegen soziales Verhalten entscheide. Wer Steuern hinterzieht, macht sich strafbar. Wer Steuern zahlt, muss innere, der Asozialität verdächtige Vorbehalte nicht unterdrücken und nicht geheimhalten.

---

42 BVerfGE 124, 300 (320) – Wunsiedel.

43 Stern Nr. 19 v. 2.5.2013, Interview mit dem Bundespräsidenten, S. 38 (41).

44 Josef Isensee, *Gemeinwohl und öffentliches Amt*, 2014, S. 79 f.: Der Rechtsstaat verlangt nicht, dass der Einzelne „Moral als Moral verwirklicht“.

Private Gemeinwohlfinanzierung hingegen ist freiwillig freigebige Wer-teloyalität. Wer Gehorsam vor dem Steuergesetz übt, ist im Übrigen frei, innerhalb der Regeln des steuerlichen Gemeinnützigkeitsrechts nach pri-vaten, auch und gerade moralischen Kriterien über gemeinwohldienliche Finanzierung mitzuentcheiden. Und diese Freiheit schließt auch das Recht auf Hybris ein. Niemand hat Idee und Hybris der Gemeinwohlfinanzierung aus freien Stücken, auch die Doppelbegabung des Menschen trefflicher be-kannt als George Soros, die Ikone aller Großmäzene:

*Frage: „Sie sind so eine interessante Figur – niemand scheint genau zu wissen, ob Sie eigentlich ein fieser Ultrakapitalist sind oder ein Wohltäter der Menschheit. Sie haben Milliarden mit Spekulationen und Wetten gegen Währungen gemacht – und: Sie haben Milliarden gespendet. Was sind Sie nun eigentlich – gut oder böse?“*

*Antwort George Soros: „Ich glaube, in unterschiedlichen Phasen meines Lebens habe ich unterschiedliche Rollen gespielt. Als Marktteilnehmer war es meine Rolle, Geld zu machen. Ich wurde von Investoren angestellt, um für sie zu investie-ren. Nachdem ich dann viel Geld für andere und auch für mich selbst gemacht hatte, habe ich innerhalb meiner Entwicklung eine andere Stufe erreicht. Von da an konnte ich dann meiner eigentlichen Leidenschaft nachgehen: die Welt zu verbessern.“<sup>45</sup>*

---

45 FAS v. 14.4.2013, S. 49.

# 1 Privatautonomie

Indem das Steuergesetz auf einen Anteil zugreift, garantiert es für den verbleibenden Teil des Steuergegenstandes dessen Privatnützigkeit<sup>46</sup>. In dieser nach-steuerlichen Privatheit steht dem Bürger frei, von seiner Vermögensverwendungsfreiheit eigen-, fremd- oder gemeinnützig Gebrauch zu machen. Das Grundrecht auf private Gemeinwohlfinanzierung kann so wenig in Frage stehen wie die Gemeinwesen-Zugehörigkeit des Bürgers und das damit verknüpfte – freiheitliche – Angebot, eigensinnig Gemeinwohl zu präferieren. Der Bürger ist frei, uneigennützig zu handeln. Nicht selten zeitigt eigennütziges Verhalten mittelbar fremd- und gemeinnützige Effekte. Das gilt offensichtlich für den Markt, der die Chancen der Privatautonomie weitet, Interessenausgleich im Konsens ermöglicht, Wertschöpfung, Wohlfahrtsgewinne und Verteilungswirkungen begünstigt. „Die Kehrseite der Status-negativus-Grundrechte ist die Ermächtigung der Bürger, an der Herstellung des Gemeinwohls mitzuwirken, in den verschiedenen Wirkungsfeldern, welche sie ihren Inhabern offenhalten: Familie, Beruf, Wirtschaft, Kultur, öffentliche Meinung, politische Willensbildung, Wissenschaft, Religion und Weltanschauung.“<sup>47</sup>

Mit diesen Befunden ist noch keine Gewissheit gewonnen über das Verhältnis zwischen dem privaten und dem öffentlichen Wohltäter. Immerhin, das Verständnis der *res publica* als *res populi*: dass der Staat das freie Gemeinwesen nicht alleine ausmacht und monopolistisch verwaltet – dass die freien Bürger das Gemeinwesen mittragen, schließt von vornherein aus, den Mäzen und die gGmbH als staatlich Beliehene zu denken. Die gemeinnützigen Körperschaften und ihre Geldgeber nehmen Kompetenzen wahr, die originär eigene sind. Erwachsen sie aus der Privatautonomie? Auch diese verbürgt private Kompetenz: Rechtsetzungskompetenz, das Recht der Bürger, ihre Angelegenheiten selbst zu regeln, freilich (vor allem) ihre eigenen, nicht (nur) die der Allgemeinheit. Auch die privatautonome Rechtsetzungsmacht wird weder staatlich verliehen noch der staatlichen Rechtsetzung abgerungen. Sie wird vorausgesetzt und als dem Staat aufgegeben gedacht, zugleich aber ist sie angewiesen auf eine Rechtsordnung, die private Rechtschöpfung ermöglicht. Die These lautet: Privates Gemeinwohlangagement ist Privatautonomie in – das allerdings ist die signifikante Besonderheit –

46 Kirchhof (o. Fn. 12), § 118 Rdnr. 9; Heike Jochum, Grundfragen des Steuerrechts, 2012, S. 11 ff., 17 ff.

47 Isensee (o. Fn. 10), § 71 Rdnr. 115.

einem *kanalisierten Voluntarismus*, Privatautonomie in einem Ornat, das der Amtstracht ähnelt. Im Begriff „Ehrenamt“ kommt diese Qualität zum Ausdruck, und Art. 14 Abs. 2 GG setzt die Gemeinwohlfähigkeit der im Eigentum materialisierten Privatautonomie voraus: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“

Art. 14 Abs. 2 GG vermeidet als Soll-Bestimmung gerade noch die Abwendung von privater Willensherrschaft und freier Selbstbestimmung; „verstaatlichte Privatautonomie“ ist begrifflich ausgeschlossen. Das Gemeinnützigkeitsrecht kann sich aber nicht auf die Diskussion einlassen, ob die Emanationen der Privatautonomie, namentlich der Vertrag oder auch das Geliebtentestament moralische Güte und Richtigkeitsgewähr bieten. Das steuerliche Gemeinnützigkeitsrecht gibt nicht die Definition der Gemeinwohlzwecke frei<sup>48</sup>. Der angestammte Freiraum der privatautonomen Interaktion – frei für alle Rechtsgeschäfte bis zur Grenze der gesetzlichen Verbote, der Sittenwidrigkeit, des Wuchers – wird begrenzt in den Kanälen einer Katalognorm<sup>49</sup>. Die Schenkungen der Spender, die Stiftungsgeschäfte, Gesellschafts- und Vereinsgründungen finden in parlamentarisch konsentierten Gemeinwohlsegmenten statt. Die satzungsfeste Verpflichtung auf den bestimmten Zweck vermittelt der Körperschaft ein Gütesiegel, das allerdings den Anspruch bekundet: Diese Körperschaft macht sich eine gute Sache zum Wohl der Allgemeinheit zu eigen.

Man wende nicht ein, dass damit die Idee der Privatautonomie publiziert und dementiert werde. Die Privatautonomie ist allemal keine natürliche, sondern rechtlich geordnete Freiheit. Das steuerliche Gemeinnützigkeitsrecht steigert zwar den Grad der Rechtlichkeit, verschiebt aber nicht die Achse derart, dass das private Engagement hoheitliche Funktion wird. Es bleibt Aktion der Privatrechtsgesellschaft, Interaktion in den Formen der Gleichordnung. In den geöffneten Kanälen entfaltet sich der charakteristische Voluntarismus. Unter der Flagge der Gemeinnützigkeit segeln 10.000 gGmbH, 17.300 Stiftungen und mehr als 580.000 Vereine<sup>50</sup>, die milliardenschwere Robert Bosch

48 Stefan J. Geibel, Gemeinnützigkeitsrecht als Gemeinwohlförderung: eine Skizze, in: Gedächtnisschrift für Winfried Brugger, 2013, S. 429 (435 f., 437 f.).

49 § 52 Abs. 2 AO, entschlackt bei Paul Kirchhof, Bundessteuergesetzbuch. Ein Reformentwurf zur Erneuerung des Steuerrechts, 2011, S. 48 f. (§ 28), Begründung S. 271 ff. (276: „Streichung der Förderung der Freizeit Zwecke“).

50 Aktuelle Zahlen bei Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft/Bertelsmann Stiftung/Fritz Thyssen Stiftung, „Zivilgesellschaft in Zahlen“, gemeinsames Projekt zur statistischen Erfassung der organisierten Zivilgesellschaft in Deutschland, [www.ziviz.info](http://www.ziviz.info).

Stiftung gGmbH neben der gewiss spärlich finanzierten „Charles-Bukowski-Gesellschaft“ e.V. – Das privatautonom-gemeinnützige Handeln in diesem Universum verweigert sich allerdings der Erwartung, es müsse sich „sowohl inhaltlich als auch qualitativ als ein Äquivalent staatlicher Aufgabenerfüllung“ darstellen<sup>51</sup>. Denn jene 616.154 Organisationen sind gemeinwohl-, aber nicht grundrechtsverpflichtet, sondern grundrechtsberechtigt. Sie agieren nicht staatssubstitutiv, sondern eigenwillig und eigensinnig in einer zielgebundenen Rahmenordnung, gleichsam verfasst-anarchisch.

Die Verankerung der privaten Gemeinwohlfinanzierung in der Privatautonomie macht ernst mit dem Leitprinzip *res publica res populi*, verwirklicht das Subsidiaritätsprinzip und widersetzt sich dem Drei-Sektoren-Denken<sup>52</sup>, das die Non-Profit-Organisationen kategorial absetzt vom Staat im ersten, dem Markt im zweiten Sektor. Spätestens aber der Auftritt der sogenannten „Sozialunternehmen“ hat bewusst gemacht, dass Markt- und Non-Profit-Aktion aus dem gleichen Potential freier Kreativität schöpfen. Das „Sozialunternehmen“ verschreibt sich in der Verfolgung gemeinnütziger Zwecke ganz und gar marktwirtschaftlicher Rationalität und geht konsequent auf „soziale Rendite“ aus<sup>53</sup>. Im Lichte der Privatautonomie handelt es sich gerade nicht um eine Mischform, sondern um eine frei gewählte Gestaltung, die grundrechtlich den gleichen Schutz verdient wie das *For-Profit*-Unternehmen oder jene „erratischen, emotional gesteuerten“ Vereinigungen, von denen sich der Sozialunternehmer unbedingt unterscheiden will<sup>54</sup>. Keineswegs muss das „Sozialunternehmen“ als steuerbefreite Körperschaft organisiert sein. Die Bundesregierung fördert über die KfW Bankengruppe sowohl gewerbliche als auch gemeinnützige „Sozialunternehmen“<sup>55</sup>. Auf parlamentarische Anfrage hat die Bundesregierung das Sektorendenken zwar übernommen – in der Variante: Staat, Wirtschaft, Zivilgesellschaft<sup>56</sup> –, dann aber eingestehen müssen, dass die „Sozialunternehmen in ihrer sektorenübergreifenden Arbeit auch verschiedene Handlungslogiken“ verbinden<sup>57</sup>.

---

51 So aber Monika Jachmann, Zivilgesellschaft und Steuern, in: FS Lang, 2010, S. 295 (308).

52 Statt vieler: Rainer Walz, Die Selbstlosigkeit gemeinnütziger Non-Profit-Organisationen im Dritten Sektor zwischen Staat und Markt, in: JZ 2002, S. 268 ff., der zudem (S. 269) familiäre Bezüge, Liebesverhältnisse, Freundschaften und die „typische Familienstiftung“ ausgrenzt (Vierter Sektor).

53 Ann-Kristin Achleitner/Peter Heister/Wolfgang Spiess-Knafl, Venture Philanthropy und Sozialunternehmertum, in: Philipp Hoelscher/Thomas Ebermann/Andreas Schlüter (Hg.), Venture Philanthropy in Theorie und Praxis, 2010, S. 81 (82) mit einer Typologie der Venture-Philanthropy-Gesellschaften.

54 Achleitner/Heister/Spiess-Knafl (o. Fn. 53), S. 81.

55 BT-Drucks. 17/10926, S. 2 f.

56 Ausführlich Jachmann (o. Fn. 51), S. 297 ff., 302 ff. (Nachw.).

57 BT-Drucks. 17/10926, S. 7.

Das Grundgesetz denkt in zwei Sektoren und legitimiert das Gemeinwesen bipolar: grundrechtlich und demokratisch<sup>58</sup>. Dem entspricht ein dichotomes Konzept der Gemeinwohlfinanzierung, gestützt einerseits auf öffentliche Abgaben, begründet durch demokratisches Gesetz, andererseits auf private Gemeinwohlfinanzierung, verankert in der Privatautonomie. Die „konzeptionelle Alternativität von Steuerzahlung und Gemeinnützigkeit“<sup>59</sup> wird verfassungsrechtlich unterfangen, einerseits im Steuergesetz<sup>60</sup> und im Haushaltsgesetz<sup>61</sup>, andererseits in den Grundrechten. Die privatautonome Gemeinwohlfinanzierung findet verlässlichen Rückhalt in drei grundrechtlichen Dimensionen:

- ❖ *Status activus*: Dieser macht die bürgerliche Teilnahme an der Gemeinwohlproduktion im Rahmen der anerkannten Zwecke zu einem unabgeleiteten Primäranspruch. Dass private Willensmacht aktiviert, in privatrechtlichen Beziehungen verwirklicht und in den Dienst des Gemeinwohls gestellt werden kann, erweist sich unter grundrechtlichen Vorzeichen als ursprüngliche aktivistische Autonomie. Sie ist nicht gesetzlich erzeugter Residualraum nach Privatisierung. Dann aber muss die Steuer die private Gemeinwohlfinanzierung als primäre in Rechnung stellen und als Reduktion steuerlicher Leistungsfähigkeit. Der status activus erlaubt nicht die Annahme, das Gemeinnützigkeitsrecht sei „Lenkung durch Verschonungssubvention“<sup>62</sup>.
- ❖ *Status positivus*: Dieser vermittelt und schützt grundrechtlich die Rahmenbedingungen und die Entfaltung privatautonomer Gemeinwohlfinanzierung. Der Staat schuldet ein bürgerliches Recht im weiteren, zugleich im strengen Sinne: eine Privatrechtsordnung, die Selbstgestaltung der Rechtsverhältnisse nicht notwendig mit Eigennutz zusammendenken muss. Dazu gehört vor allem anderen das Zweck- und Organisationsrecht der gemeinnützigen Körperschaften. Im Zentrum steht

58 Josef Isensee, Grundrechte und Demokratie, in: ders., *Recht als Grenze – Grenze des Rechts*, 2009, S. 13–32 (Neuveröffentlichung der Schrift von 1981).

59 Paul Kirchhof, Gemeinnützigkeit – Erfüllung staatsähnlicher Aufgaben durch selbstlose Einkommensverwendung, in: Monika Jachmann (Hg.), *Gemeinnützigkeit*, DStJG Bd. 26, 2003, S. 1 (5).

60 Reimer (o. Fn. 11), S. 126.

61 Mußgug (o. Fn. 25), S. 276 ff.

62 So Droege (o. Fn. 9), S. 360–366. Dagegen Geibel (o. Fn. 48), S. 434, 443; Stephan Geserich, *Das Spendenrecht*, in: Monika Jachmann (Hg.), *Gemeinnützigkeit*, 2003, S. 245 (246–249); Jachmann (o. Fn. 51), S. 309; Paul Kirchhof, in: ders. (Hg.), *Das Bundessteuergesetzbuch in der Diskussion*, 2013, S. 48: „Die Entlastung des gemeinnützigen Aufwands ist weder Subvention noch Lenkung, sondern anerkennt, dass der Steuerpflichtige altruistisch seine Leistungsfähigkeit im Dienst einer staatlich anerkannten Aufgabe des Gemeinwohls gemindert hat.“

das Affektationsprinzip (näher u. sub 3). Indem der Staat das Stiftungs- und Gesellschaftsrecht auch der uneigennütigen Zweckverfolgung öffnet, macht er den kanalisierten Voluntarismus praktikabel. Das lange schon etablierte Gütesiegel gGmbH, seit März 2013 im GmbH-Gesetz verankert<sup>63</sup>, steht exemplarisch für die Ambivalenz einer Kapitalgesellschaft, die sich auch einer *anderen Moral*<sup>64</sup> verpflichten kann. Es ist das „zugleich“ des Art. 14 Abs. 2 Satz 2 GG. Das Grundgesetz *kennt kein Ranking abgestufter Werthaltigkeit* in der Grundrechtsausübung, vertraut aber mit Art. 14 Abs. 2 GG auf eine Markt- und Privatrechtsgesellschaft, die dem Subsidiaritätsprinzip umfassend gerecht wird. Der status positivus drängt auf ein Bürgerliches Recht, das allen Gestaltungen und Gestalten Raum gibt, dem kapitalistischen bourgeois und dem altruistischen citoyen, Figuren, die sich nicht selten in einer Person begegnen.

- ❖ *Status negativus*: Dieser schützt den Teilnahmeanspruch der Wohltäter und Mäzene abwehrrechtlich. Private Kunstförderung findet grundrechtlichen Halt in der Privatautonomie, in der Kunstfreiheit und in der Eigentumsgarantie. Das Bundesverfassungsgericht hat „Eigentum“ als „elementares Grundrecht“ bezeichnet, „das in einem inneren Zusammenhang mit der Garantie der persönlichen Freiheit steht“<sup>65</sup>. Wenn aber der Eigentümer auf der Linie einer traditionellen Verfassungsrechtsprechung nicht „isoliert souverän“, sondern „im Sinne der Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsgebundenheit der Person“<sup>66</sup> gemeinnützig handelt – gemeinschaftsbezogen und gemeinschaftsgebunden im Regelwerk des Gemeinnützigkeitsrechts –, dann hat das „Steuergesetz als rechtfertigungsbedürftige Inhalts- und Schrankenbestimmung“<sup>67</sup> ein besonderes Rechtfertigungsproblem. Denn in dieser Konstellation hat der Eigentümer das „Spannungsver-

---

63 § 4 GmbHG i.d.F. des Ehrenamtsstärkungsg v. 21.3.2013 (BGBl. I S. 556).

64 Sloterdijk (o. Fn. 1), S. 48, hat nicht das Grundgesetz auf seiner Seite, sondern die Neutralität der Grundrechte gegen sich, wenn er im „Parallelogramm aus gierhaften und stolzhafte Regungen“, im „Kraftfeld von eros und thymós“ das großzügige und solidarische Verhalten als „Abenteuer der höheren Moral“ bezeichnet. Zum „Modell des Grundgesetzes“ Isensee (o. Fn. 44), S. 96: „Dem Bürger ist es unbenommen, von sich aus auf die Verfolgung eigennütziger Ziele zu verzichten. Damit verzichtet er nicht auf seine grundrechtliche Freiheit. Vielmehr übt er sie aus. Sie steht gleichermaßen dem bourgeois zu wie dem citoyen. Sie zwingt diesen nicht, unter sein moralisches Niveau zu gehen, und sie mutet jenem nicht zu, sich selbst zu verleugnen“.

65 BVerfGE 24, 367 (389).

66 BVerfGE 4, 7 (15 f.).

67 BVerfGE 115, 97 (111).

hältnis“ zwischen Privatnützigkeit und steuerlicher Gemeinlast<sup>68</sup> selbst aufgelöst. Als Kunstmäzen kann er zum „Schutz deutschen Kulturguts gegen Abwanderung ins Ausland“ (Art. 73 Abs. 1 Nr. 5a GG) beitragen. Erwirbt er für 100.000 Euro Kafkas „Mäuse-Brief“<sup>69</sup>, wird er dem Gemeinwohlfinanzierungsanliegen der Rechtsgemeinschaft ohne Steuerzahlung gerecht. Dem Grunde nach kann er den Besteuerungsanspruch wegen Vorauserfüllung grundrechtlich zurückweisen. Jetzt schlägt das Nonaffektationsprinzip zu seinen Gunsten aus. Ob sich die öffentliche Hand ihrerseits bereitgefunden hätte, den Kafka-Brief zu erwerben, oder die Abwanderung mit hoheitlichen Mitteln des Kulturgüterschutzrechts ohne finanziellen Aufwand hätte verhindern können, spielt keine Rolle. Die steuergesetzliche Begründung stößt auf den denkbar größten abwehrrechtlichen Widerstand: den Einwand, der Grundrechtsberechtigte habe die Sache der Steuer selbst in die Hand genommen. Der grundrechtlich verbürgten Selbstregierung kann der Steuergesetzgeber nur mehr in zweiter – dem Primatanspruch des Bürgers nachgelagerter – Linie jene staatlichen Aufgaben entgegenhalten, die von privater Seite nicht oder nicht ausreichend finanziert werden. Das rechtfertigt allerdings Obergrenzen der Freistellung (§ 10b Abs. 1 Satz 1 EStG). Nicht der Höhe nach, wohl aber dem Grunde nach schließt privatautonome Gemeinwohlfinanzierung die Besteuerung der gemeinwohldienlichen Mittelverwendung aus.

---

68 BVerfGE 115, 97 (114).

69 FAZ v. 11.4.2013, S. 25: „Ich räche mich mit den Mäusen. Marbacher Freude: Das Deutsche Literaturarchiv zeigt den jüngst mittels Spenden erworbenen Kafka-Brief“.

## 2 Unionsbürgerfreiheit

Wenn diese Befunde zutreffen, dann ist die Europäisierung der privaten Gemeinwohlfinanzierung ein weitreichender Vorgang, Durchbruch hin zu einem europäischen Gemeinwohlraum.

Mit dem „Persche“-Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 27. Januar 2009<sup>70</sup> betritt der *europäische Mäzen* die Bühne. Diese Figur löst die Kapitalverkehrsfreiheit aus dem alten Format der Marktfreiheit und geht räumlich über die staatliche, staatsterritorial begrenzte „Allgemeinheit“ des Gemeinnützigkeitsrechts hinaus. Doppelte Emanzipation: Unionsbürgerschaftliches fremdnütziges Engagement für die europäische Sache widerlegt den Vorwurf, der Binnenmarkt sei ein Reservat derer, die auf größere Rendite im größeren Raum ausgehen – und Generosität im Raum der nicht-staatlichen Union macht bewusst, dass private Gemeinwohlfinanzierung in einer „Privatrechtsgesellschaft ohne Staat“ gedacht werden kann.

Der größte Integrationserfolg der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, just ihre Vollendung im Binnenmarkt trug dem Europäisierungsprojekt den Makel der Unvollkommenheit ein. Die marktfixierte Vergemeinschaftung baute eine Unwucht auf, je erfolgreicher nach 1986, desto mehr, in Richtung Privilegierung der Kaufleute und Unternehmen. Die Rechtsgemeinschaft erschuf sich einen Homunculus – „Marktbürger“ genannt –, der homo oeconomicus sein durfte und sonst nichts. Der EuGH konnte die politisch gefährliche Engführung des Gemeinschaftsrechts im Ökonomischen erst nach 1993 von innen aufbrechen, seit die „Marktbürgerschaft“ auf einer Unionsbürgerschaft aufruht. Seitdem kann umfassend von einer *europäischen* Privatrechtsgesellschaft die Rede sein<sup>71</sup> – auch von Bürgern Europas, die ausgerechnet in der Kapitalverkehrsfreiheit Rückhalt finden für Gemeinwohlfinanzierung im europäischen Zuschnitt unter moralischen Vorzeichen. Indem der EuGH die Grundfreiheit des Art. 63 AEUV geöffnet hat für uneigennützigem Kapitaltransfer<sup>72</sup>, korrespondiert das Binnenmarktkonzept mit der Privatautonomie jener Reichweite, in der sich eine Privatrechtsordnung als Freiheitsordnung konstituiert. Die jüngere Unionsbür-

---

70 Rs. C-318/07.

71 Ulrich Hufeld, Vom Wesen der Verfassung Europas. Die Freiheit der Unionsbürger als europäisches Legitimationsfundament, in: JöR 59 (2011), S. 457 (462–469, 470 mit Nachw.).

72 Parallel: Öffnung der Dienstleistungsfreiheit für die nicht-marktliche Bildungsreise des Schülers, EuGH v. 11.9.2007, Rs. C-76/05 – Schwarz und Gootjes-Schwarz.

gerschaft fundamntiert das ältere Binnenmarktrecht, die Marktfreiheiten werden partikular im umfassenden Konzept der Unionsbürgerfreiheit<sup>73</sup>.

Radikal trennt das „Persche“-Urteil des EuGH die grundfreiheitlich bewirkte Gemeinwohlfinanzierung von den Programmen der mitgliedstaatlichen Budgets. Das Urteil setzt damit eine Union voraus, die selbst nicht Staat ist, wohl aber ein Gemeinwesen. Der EuGH will nichts wissen<sup>74</sup> von der etatistischen Kalkulation, dass den Mindereinnahmen im Staatshaushalt eine private Staatsaufgabenerledigung mit Entlastungswirkung gegenüberstehen müsse. Wenn sich der Staatsbürger in der Verfolgung bestimmter Zwecke entscheidet, auch Unionsbürger zu sein, dann reduziert er seine steuerliche Leistungsfähigkeit ohne Rücksicht auf alle staatsbudgetären Zweckausrichtungen. Die subjektive, grundfreiheitliche Berechtigung trägt das transnationale Gemeinwohlangagement – status activus – und den Fiskusabwehranspruch – status negativus – derer, die Konsequenzen ziehen aus der weiteren, die Staatsangehörigkeit ergänzenden, unionsbürgerschaftlichen Zugehörigkeit: *freigebig, freizügig, großzügig*.

Die Unionsbürgerfreiheit durchkreuzt die – auch innerstaatlich falsche – Entlastungs- und Ausgleichsrechnung, an der die Regierungen Deutschlands, Frankreichs und Spaniens im „Persche“-Verfahren noch festhalten wollten<sup>75</sup>. Die Kalkulations- und Substitutionslogik hätte die Idee der privaten Gemeinwohlfinanzierung entkernt. Der Geldgeber, der nur entlasten, der steuerfinanzierten Aufgabenbewältigung auf kürzerem Wege zuvorkommen darf, erinnert an den staatlich Beliehenen. Seine Sache wäre Gemeinwohl ohne Eigensinn, sein Engagement privat, aber nicht autonom. Dann allerdings wäre jene Demoralisierung, vor der *Sloterdijk* gewarnt hat, nicht mehr zu vermeiden. Der privatautonome Beitrag der Stifter, Spender und Mäzene schöpft aus eigenem Recht, aus überlegenem Wissen<sup>76</sup>, eigenwilliger Kreativität und Spontaneität. Die Gesamtheit dieser Beiträge wird nicht zur Einheit. Einen Grundsatz der Vollständigkeit, der das Staatsbud-

73 Peter-Christian Müller-Graff, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Lissaboner Reform, EuR 2009, Beiheft 1, S. 105 (125 f.), für ein zweidimensionales Verständnis des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als einem „aus binnenmarktlichem und unionsbürgerlichem Freiheitsraum konstituierten und intensivierten, rechtlich befriedeten Freiheitsraum“.

74 EuGH, Rs. C-318/07 – Persche, Rdnr. 45 f. zum „Haushaltsausgleich“.

75 EuGH, Rs. C-318/07 – Persche, Rdnr. 42. Vgl. o. Fn. 36.

76 Grundsätzlich Eberhard Schmidt-Aßmann, Die Ambivalenz des Wissens und die Ordnungsaufgaben des Rechts, Die Verwaltung Beiheft 9 (2010), S. 39 (45): „Die rechtliche Ordnung des Wissens hat vom Primat gesellschaftlichen Wissens auszugehen.“

get vereinheitlicht und beherrschbar macht: das *Einheitsprinzip Staat* staatswirtschaftlich spiegelt, kann und soll es in der Welt der privatautonomen Gemeinwohlfinanzierung gerade nicht geben. Der gesamte „Nebenhaushalt der Bürger“ ist ein ungeschriebenes und unübersichtlich verzweigtes, in seiner dezentralen Verteilungswirksamkeit notwendig unausgeglichenes Budget. Die Unionsbürgerfreiheit verpflichtet nicht auf Ziele und Strukturen der Staatshaushalte, auch nicht auf die Einzelpläne des Unionsbudgets, sondern berechtigt – erstreckt das Grundrecht auf private Gemeinwohlfinanzierung in einen Raum, in dem die „Förderung identischer Interessen der Allgemeinheit“<sup>77</sup> übergehen in gemeinsame Ziele einer europäischen Allgemeinheit<sup>78</sup>. Indem das Affektationsprinzip die Gemeinwohlziele enumerativ zugänglich macht, kann die private Gemeinwohlfinanzierung mit der Varianz grundrechtlicher Freiheit verkoppelt und die Entgrenzung durch Europäisierung im Katalog der Zwecke Punkt für Punkt vermessen werden.

Mit der Rechtausstattung des Unionsbürgers und der Entgrenzung der Gemeinwohlzwecke hat das Unionsrecht zwei der drei wesentlichen Elemente im Recht der privaten Gemeinwohlfinanzierung weitreichend europäisiert. Schwierigkeiten bereitet indessen der Status der Empfängerkörperschaft. Der Bundesfinanzhof betont in seinem Urteil vom 17. September 2013<sup>79</sup>, die „Persche“-Entscheidung des EuGH schließe in den Schutzbereich der Kapitalverkehrsfreiheit „nicht die Übernahme des im Mitgliedstaat der Empfängerinrichtung gegebenen Gemeinnützigkeitsstatus“ ein. Soll die Freiheit der Unionsbürger, Mäzene des europäischen Gemeinwohls zu sein, derart kupiert sein? Das BFH-Urteil ist ein Fanal, das Anlass geben muss, den *Status positivus* (o. sub 1) der Unionsbürgermäzene einzuklagen. Jetzt ist der Unionsgesetzgeber berufen, das europäische Rahmenrecht privatautonomer Gemeinwohlfinanzierung bereitzustellen. Jetzt schuldet die Union eine Privatrechtsordnung der uneigennützigen Geldgabe, ein Zweck- und Organisationsrecht der gemeinnützigen Körperschaften, zumindest ein Anerkennungsrecht. Jetzt steht der Unionsgesetzgeber in der Pflicht, transnational die Kanäle zu öffnen für kanalisierten Voluntarismus (o. sub 1) in der Europäischen Union.

---

77 EuGH, Rs. C-318/07 – Persche, Rdnr. 49

78 Michael Droege, Europäisierung des Gemeinnützigkeitsrechts – Der offene Steuerstaat im europäischen Gemeinwohlverbund, *StuW* 2012, S. 256 (263): „Emergenz der europäischen Zivilgesellschaft“.

79 I R 16/12, *DStR* 2014, S. 517.

### 3 Affektationsprinzip

Ein Gemeinwohl schlechthin, das Gemeinwohl im Singular<sup>80</sup> und immerwährenden Präsens, verträgt sich schwerlich mit Freiheit und Demokratie, mit Pluralismus und Herrschaft auf Zeit<sup>81</sup>. Das steuerliche Gemeinnützigkeitsrecht setzt der Unmöglichkeit des schlechthinigen Gemeinwohls die Liste der konkreten Zwecke entgegen. Das ist gute, heute in 25 Ziffern des § 52 Abs. 2 AO aufgefächerte Tradition, die ihren schlechten Anfang nahm im nationalsozialistischen Steueranpassungsgesetz vom 16. Oktober 1934<sup>82</sup>. Dessen Katalog (§ 17 Abs. 3), der Gesundheitspflege und Jugendfürsorge voranstellte, dann „die Förderung der Wissenschaft, Kunst und Religion, der Erziehung, Volks- und Berufsbildung, der Denkmalpflege, Heimatpflege, Heimatkunde und des deutschen Volkstums im Ausland“ auflistete, war von vornherein dem Anpassungsdiktat eines rabiaten § 1 Abs. 1 unterworfen: „Die Steuergesetze sind nach nationalsozialistischer Weltanschauung auszulegen.“ Eine Vielfalt der Zwecke konnte sich unter dem Druck der weltanschaulichen Einfalt gerade nicht entwickeln, die Gemeinwohlformeln des nationalsozialistischen Steuerrechts entpuppten sich als nützliche Instrumente der Gleichschaltung und Diskriminierung<sup>83</sup>.

80 Hofmann (o. Fn. 7), S. 26, über den mühelosen Umgang mit öffentlichen Interessen im Plural und die Schwierigkeiten mit „dem Gemeinwohl“ im Singular.

81 Josef Isensee, Konkretisierung des Gemeinwohls in der freiheitlichen Demokratie, in: Hans Herbert von Arnim/Karl-Peter Sommermann (Hg.), Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung, 2004, S. 95 (104): „... lässt sich das Gemeinwohl nicht abschließend und nicht endgültig definieren. Es ist offen in der Sache und offen in der Zeit.“

82 RGBl. I v. 17.10.1934, S. 925, Fortschreibung in der „Verordnung zur Durchführung der §§ 17 bis 19 des Steueranpassungsgesetzes“ v. 16.12.1941, RStBl. v. 20.12.1941, S. 937. Seit Ende 1953 bis zum Inkrafttreten der AO 1977 galt die Gemeinnützigkeitsverordnung v. 24.12.1953, BGBl. I v. 30.12.1953, S. 1592.

83 Michael Stolleis, Gemeinwohlformeln im nationalsozialistischen Recht, 1974, S. 282 ff. Stolleis hat nachgewiesen (ebenda S. 292 f.), dass auch das „technokratisch-terroristische Element“ des Nationalsozialismus das angepasste Steuerrecht zu nutzen wusste. In der Abwicklung des „Euthanasieprogramms“ waren tätig die „Gemeinnützige Stiftung für Anstaltspflege“ und die „Gemeinnützige Krankentransport G.m.b.H.“. Eingehend zur nationalsozialistischen Methode im Steuerrecht, gestützt auf die von Hitler „auf dem Juristentag 1933 erhobene Forderung einer Gleichsetzung von Recht und Moral“: Ralf P. Schenke, Die Rechtsfindung im Steuerrecht, 2007, S. 209–216 mit Nachw. (Zitat: S. 209).

Eine Vielfalt der Zwecke entfaltet sich im Zeichen grundrechtlicher Offenheit, auch in Anlehnung an verfassungsrechtlich und europarechtlich verbürgte Ziele der Staaten und der Union<sup>84</sup>. Seit der Gemeinnützigkeitsreform 2007 offeriert § 52 Abs. 2 Satz 1 AO einen abschließenden Katalog<sup>85</sup>. Er spiegelt den Grundrechtskatalog und Staatsziele. Auf eine exakte Trennung kommt es ihm nicht an – sein Thema ist nicht Staatsaufgabenprivatisierung und nicht die Frage nach optimaler, privater oder öffentlicher Aufgabenerledigung; seiner Struktur nach kommt es auch nicht darauf an, dass der Staat in der Förderung von Wissenschaft und Forschung (Nr. 1), der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten (Nr. 3) oder der Fürsorge für Strafgefangene (Nr. 17) gewichtige Beiträge leisten kann, indessen Religion (Nr. 2), Kunst und Kultur (Nr. 5), „internationale Gesinnung“ (Nr. 13) und die Fürsorge für ehemalige Strafgefangene (Nr. 17) wesentlich von der Wahrnehmung persönlicher Freiheit abhängt oder privates und gesellschaftliches Engagement voraussetzt. Das Katalogthema ist die Einladung an den Geldeigentümer, Eigensinn und Gemeinsinn zur Deckung zu bringen, indem er sich konkret bekennt und ein Gemeinwohlanliegen zu eigen macht.

Private Gemeinwohlfinanzierung findet statt in dieser strikten Gebundenheit an Zwecke. Die Abgabenordnung stellt dem Nonaffektationsprinzip der öffentlichen Gemeinwohlfinanzierung das Affektationsprinzip des § 59 gegenüber: „Die Steuervergünstigung wird gewährt, wenn sich aus der Satzung, dem Stiftungsgeschäft oder der sonstigen Verfassung (Satzung im Sinne dieser Vorschriften) ergibt, welchen Zweck die Körperschaft verfolgt, dass dieser Zweck den Anforderungen der §§ 52 bis 55 entspricht und dass er ausschließlich und unmittelbar verfolgt wird; die tatsächliche Geschäftsführung muss diesen Satzungsbestimmungen entsprechen.“ Vorderhand handelt dieser § 59 AO von den formellen Voraussetzungen der „satzungsmäßigen Gemeinnützigkeit“<sup>86</sup> – vor allem aber geht es um das Bekenntnis zum bestimmten Zweck, um jene Affektation, die moralisch die Attraktion der privaten Gemeinwohlfinanzierung ausmacht. Die Körperschaft profiliert sich im Zweckbekenntnis. Stellt man sich das große Mosaik der in vielen

---

84 Gemeinnützigkeitsrecht als konkretisiertes Staatszielrecht: Roman Seer, Gemeinwohlzwecke und steuerliche Entlastung, in: Monika Jachmann (Hg.), Gemeinnützigkeit, DStJG Bd. 26, 2003, S. 11 (16); Droege (o. Fn. 9), S. 368 ff.; Europäisierung der Staatsziele durch Integrationsgesetzgebung: Ulrich Hufeld, Deutsches Steuerrecht und europäische Gemeinnützigkeit, in: FS Mußgnug, 2005, S. 255 (258 f.).

85 Die salvatorische Öffnungsklausel des § 52 Abs. 2 Satz 2 AO spielt in der Praxis bislang keine Rolle, s. Hüttemann (o. Fn. 36), § 3 Rdnr. 150 ff.

86 Roman Seer, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, Losebl., § 59 Rdnr. 1 (Stand: Oktober 2012).

tausend Satzungen niedergelegten Stiftungs- und Vereinszwecke vor, sieht man ein monumentales Panorama der guten Absichten, die typischerweise konkret gefasst und damit für Spender manifest werden. Die Deutsche Steuerjuristische Gesellschaft e.V. bekennt sich zur Förderung steuerlicher Forschung und Lehre samt Umsetzung steuerrechtswissenschaftlicher Erkenntnis in der Praxis, sodann zu fünf weiteren spezifizierten Zwecken, darunter die Berücksichtigung des Steuerrechts im Hochschulunterricht<sup>87</sup>. Pionierpolitik in der noch unentdeckten Nische<sup>88</sup> und Weltverbesserungshybris sind nicht verboten, sondern erwünscht. Die gGmbH CHE Centrum für Hochschulentwicklung flaggt ihr Anliegen in der Firma aus, konkret und unbescheiden<sup>89</sup>. Die TuaRes Stiftung „arbeitet daran, Mädchen in Afrika den Zugang zu Bildung zu ermöglichen oder zu erleichtern. Unser Schwerpunktland ist derzeit Burkina Faso.“<sup>90</sup> Ihr Gründer und Vorstand hat mit seinem Projekt die Aufmerksamkeit der Wirtschaftspresse auf sich gezogen, weil er wie *George Soros* eine Vergangenheit in der Finanzindustrie hat, sich aber mit der Stiftung zu einer anderen Ausschließlichkeit bekennt<sup>91</sup>. Und ein Mann wie *Nicolas Berggruen*<sup>92</sup> kümmert sich um alle Ausschließlichkeiten gleichzeitig und will zwischen Investment und Kunstförderung auf dem nächsten Town Hall Meeting nur noch kurz die Welt retten.

Die gemeinnützigkeitsrechtliche Ausschließlichkeit sieht vor, dass die Körperschaft „nur ihre steuerbegünstigten satzungsmäßigen Zwecke verfolgt“ (§ 56 AO). Das Gebot perfektioniert das Affektationsprinzip. Verlässlich durchführbar ist es in einem organisationsbezogenen Förderkonzept<sup>93</sup>, das allein die Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen des KStG als Träger privater Gemeinnützigkeit in Erscheinung treten lässt. Wie der Staat soll die gemeinnützige Körperschaft ausbrechen aus der Not

87 § 2 der Satzung, DStJG 35 (2012), S. 371.

88 Peter W. Heller, *Venture Philanthropy in der Praxis – Die Canopus Foundation*, in: Philipp Hoelscher/Thomas Ebermann/Andreas Schlüter (Hg.), *Venture Philanthropy in Theorie und Praxis*, 2010, S. 13 (14 ff.).

89 [www.che.de](http://www.che.de); vgl. „Ausstieg aus dem CHE-Ranking?“ im Pro und Contra, *Forschung & Lehre* 2012, S. 638 f.

90 [www.tuares.org/de](http://www.tuares.org/de).

91 FAZ v. 27.4.2013, S. 18: „Mädchenbildung krönt den Lebensweg. Der ehemalige Finanzinvestor Reinhard Gorenflos fängt neu an als Stifter in Afrika“.

92 [www.berggruen.org](http://www.berggruen.org).

93 Hüttemann (o. Fn. 36), § 1 Rdnr. 9 ff. Geibel (o. Fn. 48), S. 441: „Körperschaften durch ihre Satzung in einer Art Selbstverpflichtung auf die Erfüllung des gemeinnützigen Zwecks festgelegt“; dort S. 441 f. das reizvolle Gedankenexperiment, de lege ferenda auch natürlichen Personen den Gemeinnützigkeitsstatus zuzuerkennen – unter der Voraussetzung, dass „retrospektiv mit hinreichender Sicherheit festgestellt werden kann, ob eine natürliche Person durchgehend gemeinnützig tätig war“.

der menschlichen Person, schicksalhaft zu balancieren zwischen Eigennutz und Fremdnutz (mit *Sloterdijk*: zwischen *eros* und *thymós*). Anders aber als der Staat handelt die gemeinnützige Körperschaft nicht in virtueller Allzuständigkeit<sup>94</sup>, sondern in der Gebundenheit an die „satzungsmäßigen Zwecke“. Das Affektationsprinzip bindet die Mittel der privaten Körperschaften für die bestimmten Zwecke – das Nonaffektationsprinzip unterfängt finanzwirtschaftlich die staatliche Allzuständigkeit. So steht der Organisations- und Gemeinwohleinheit Staat die Vielheit der privaten Akteure zur Seite, nicht nur in einer unbekanntem Vielzahl, sondern auch in komplexer Organisations- und Kooperationsvielfalt. Dass die Körperschaften je für sich auf Zwecke festgelegt sind, hindert sie nicht daran, kurzfristig und projektgebunden oder dauerhaft und systematisch zusammenzuwirken<sup>95</sup>.

Die Attraktion der privaten Gemeinwohlfinanzierung beruht auf Affektation und Reputation. Wer spendet oder zustiftet, weiß was er tut und erwartet, dass er sich auf das Versprechen und den guten Namen des Empfängers verlassen kann. Der Unionsgesetzgeber bietet ein neues Gütesiegel an – „EuSEF“: *European Social Entrepreneurship Funds* –, das Europäische Fonds für soziales Unternehmertum attraktiv machen soll. Mit der Verordnung vom April 2013<sup>96</sup> etabliert er im europäischen Kapitalmarktrecht ein Element der sozialen Affektation. EuSEF-Fonds investieren mindestens 70 % in sogenannte „qualifizierte Portfoliounternehmen“, in der Verordnung definiert als Unternehmen, das „die Erzielung messbarer, positiver sozialer Wirkungen“ als „sein vorrangiges Ziel sieht“, entweder „schutzbedürftigen, marginalisierten, benachteiligten oder ausgegrenzten Personen Dienstleistungen oder Güter bereitstellt“ oder „bei der Produktion von Gütern oder der Erbringung von Dienstleistungen ein soziales Ziel verfolgt“<sup>97</sup>. Der EuSEF-Fonds wird seinerseits auf eine Reihe anspruchsvoller Voraussetzungen verpflichtet, wenn er mit Recht den Namen führen und als sogenannter „qualifizierter Fonds für soziales Unternehmertum“ seine Anteile vertreiben will. Das EuSEF-Recht setzt allenthalben auf Qualifikation: auf „qualifizierte Fonds“<sup>98</sup>, „qualifizierte Portfoliounternehmen“ und „qualifi-

---

94 Begriff: Josef Isensee, Staat und Verfassung, in: Isensee/Kirchhof, HStR Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 15 Rdnr. 115.

95 Martin Schunk, Kooperationen zwischen gemeinnützigen Körperschaften und das Unmittelbarkeitsgebot nach § 57 AO, 2014 (Diss. Hamburg 2013).

96 Verordnung (EU) Nr. 346/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.4.2013 über Europäische Fonds für soziales Unternehmertum, Amtsbl. EU Nr. L 115, S. 18–38.

97 Art. 3 Abs. 1 lit. d EuSEF-VO zum Begriff „qualifiziertes Portfoliounternehmen“.

98 Art. 3 Abs. 1 lit. b EuSEF-VO.

zierte Anlagen“, die das qualifizierte Portfoliounternehmen begibt und der qualifizierte Fonds erwirbt<sup>99</sup>. Dass der Unionsgesetzgeber qualifizierter Kapitalmarkt moral eine Gasse bahnen will, verhehlt er nicht. In den Erwägungsgründen der Verordnung drückt er die Erwartung aus, dass die Sozialunternehmen den sozialen Wandel vorantreiben, „beispielsweise indem sie dazu beitragen, die sozialen Folgen der Finanzkrise zu bewältigen“<sup>100</sup>.

---

99 Art. 3 Abs. 1 lit. e EuSEF-VO.

100 Erwägungsgrund (1) der EuSEF-VO.

### III EUROPÄISIERUNG DER GEMEINWOHLFINANZIERUNG

Die Unionsbürger sind freier als die Staaten in der Union. Die Spende des europäisch gesinnten Mäzens kann schwerlich noch als „Auslandsspende“ gelten, als atypisch oder gar regelwidrig – wohl aber begegnet die staatliche Fremdhilfe auch innerhalb der Europäischen Union als heikle Grenzbelastungsprobe, als Ausnahme<sup>101</sup>. Der dauerhafte Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) erweist die Bedeutung der Ausnahme, die Schlüsselbedeutung der notstandsrechtlichen Vorsorge in der Schicksalsgemeinschaft. Innerhalb (Art. 122 Abs. 2, Art. 136 Abs. 3 AEUV) und außerhalb (Art. 122 Abs. 2, Art. 143 AEUV) der Eurozone ist denkbar und Realität geworden, dass sich Staatsfinanzierung nicht mehr nur auf Steuern und Marktkredite, sondern auch auf öffentliche Kredite aus Unions- und vor allem Staatsressourcen anderer Mitglieder stützt. Dennoch, unionsrechtlich kann die Entgrenzung und Entstaatlichung der Steuer nicht Schritt halten mit der Entgrenzung und Entstaatlichung in der privaten Gemeinwohlfinanzierung.

---

<sup>101</sup> Paul Kirchhof, Deutschland im Schuldensog, 2012, S. 155 ff.

# 1 Europäisches Gemeinwohl

Der Europäische Gerichtshof hat die Zweckbekenntnisfreiheit des europäischen Mäzens, das Bekenntnis zu europäischen Anliegen ausdrücklich anerkannt, damit aber implizit den Gemeinwesen-Charakter der Europäischen Union (o. II 2). Der unvermittelte Rekurs auf ein „europäisches Gemeinwohl“ wird 2009 im Persche-Urteil jedoch vermieden, die Einbeziehung des uneigennütigen Kapitaltransfers in die Kapitalverkehrsfreiheit sogar im letzten Winkel einer Richtlinie aus dem Jahr 1988 versteckt<sup>102</sup>. Diese – allerdings nur rhetorische – Vorsicht des EuGH lässt die Kommission provozierend unbefangen hinter sich. Seit 2012 drängt sie auf das Statut einer Europäischen Stiftung, FE: *Fundatio Europaea*. Hier interessieren nicht die Einzelheiten des Vorschlags<sup>103</sup>, sondern die Verständigungsschwierigkeiten zwischen Kommission und Staaten in der alles vorentscheidenden Frage nach einem europäischen Gemeinwohl.

Für die Kommission sind gemeinwohlverpflichtete Stiftungen im supranationalen Format selbstverständlich Binnenmarktakteure: „Mit der vorliegenden Initiative soll eine neue europäische Rechtsform geschaffen werden, die die Errichtung und Funktionsweise von Stiftungen im Binnenmarkt erleichtern soll. Stiftungen werden damit private Gelder leichter für Zwecke des Gemeinwohls innerhalb der EU transferieren können. Auf diese Weise dürften – unter anderem aufgrund geringerer Gründungskosten – mehr Mittel für gemeinnützige Tätigkeiten zur Verfügung stehen, was sich auf das europäische Gemeinwohl und die EU-Wirtschaft insgesamt positiv auswirken dürfte.“<sup>104</sup> Dem tritt der Bundesrat als Repräsentant der in das Stiftungswesen involvierten Länder energisch entgegen. Er bestreitet der Union die Gesetzgebungskompetenz. Wegen ihrer andersartigen Zwecksetzung verfolge die FE nicht die Ziele des Binnenmarktes<sup>105</sup>. Doch der Bundesrat übersieht, dass die FE binnenmarktrechtlichen Rückhalt jedenfalls in der Kapitalverkehrsfreiheit findet<sup>106</sup>. Vor allem aber dementiert der Bundesrat

102 EuGH, Rs. C-318/07 – Persche, Rdnr. 24: „Schenkungen und Stiftungen“ als Teil der „Rubrik XI des Anhangs I“ der Richtlinie 88/361/EWG v. 24.6.1988, der „Hinweischarakter“ zukommen soll.

103 Vorschlag für eine Verordnung des Rates über das Statut der Europäischen Stiftung (FE) v. 8.2.2102, COM(2012) 35 final; umfassende Analyse: Birgit Weitemeyer, Der Kommissionsvorschlag zum Statut einer Europäischen Stiftung, NZG 2012, S. 1001 ff.

104 COM(2012) 35 final, S. 3.

105 BR-Drucks. 74/12 (Beschluss), S. 1–3.

106 Weitemeyer (o. Fn. 103), S. 1002 f., zu Art. 54 Abs. 2 AEUV einerseits, Art. 63 AEUV im Zeichen der EuGH-Rechtsprechung Stauffer, Persche und Missionswerk Heukelbach andererseits.

seine eigene ausdrückliche Zustimmung zu dem Ziel der Kommission, „eine aktivere Teilhabe der Bürger und Bürgerinnen der Zivilgesellschaft am Projekt Europa zu stärken und zu fördern und dafür zu sorgen, dass alle Bürger und Bürgerinnen in den Genuss der Vorteile des Binnenmarkts kommen“<sup>107</sup>.

Wenn aber alle Bürger und Bürgerinnen in den Genuss der Vorteile des Binnenmarkts kommen, geht es nicht mehr um Marktfreiheiten in einem ökonomisch privilegierenden Zuschnitt, sondern um Entprivilegierung der „Marktbürger“, um *Integration als Inklusion*, um ein unionsbürgerschaftlich offenes Konzept gleicher Freiheit. Das ist die unionsrechtliche Grundlage für einen europäischen *status activus* – und für europäisches Gemeinwohl. Wenn und weil ein Bürgerstatus in Rede steht, versammelt ein unionsrechtlicher Katalog gemeinnütziger Zwecke nicht einzelne konstitutive Zugeständnisse, sondern kanalisiert den Voluntarismus des europäischen Bürgers. Der Katalog der europäischen Stiftungszwecke umfasst 19 Punkte (Art. 5 Abs. 2 FE-VO-E), Kunst, Kultur und Denkmalschutz rückt er an die Spitze. Indem er das Affektationsprinzip europäisch dekliniert und unionsrechtlich positiviert, wendet er sich nicht gegen staatsbürgerliche Zweckbekenntnisse. Jeder Bürger entscheidet frei, ob er Mittel umschichtet, sein Mäzenatentum ausweitet und europäisiert oder den regionalen Wirkungskreis bevorzugt.

Bemerkenswert bleibt, dass der FE-Entwurf das europäische Zweckbekenntnis in der suprastaatlichen Rechtsform verselbständigt sehen will. Dann wäre das europäische Gemeinwohl vermögensrechtlich und augenfällig unterscheidbar. Der FE wird Rechtspersönlichkeit zugeschrieben (Art. 9 Abs. 1 FE-VO-E), die sie einheitlich in allen Mitgliedstaaten besitzen soll. Art. 2 des Verordnungsentwurfs führt einen engen Begriff der „gemeinnützigen Einrichtung“ ein, definiert sie als „gemeinnützige Körperschaft ohne Mitglieder“. Diese Eigenständigkeit will der Vorschlag auf die supranationale Ebene heben. Die Geldgeber, die Begünstigten und die FE selbst sollen die gleiche steuerliche Behandlung erfahren wie die gemeinnützigen Einrichtungen des mitgliedstaatlichen Rechts (Art. 49–51 FE-VO-E). In der *Fundatio Europaea* wird Vermögen „unwiderruflich“ (Art. 5 Abs. 2 FE-VO-E) dem unionsrechtlich geformten Zweck verschrieben. Und doch wäre sie ein Geschöpf der Unionsbürger, als FE ex nihilo<sup>108</sup> oder als Gründung durch

---

107 BR-Drucks. 74/12 (Beschluss), S. 1.

108 COM(2012) 35 final, S. 11, Erwägungsgrund (13).

Verschmelzung oder Umwandlung<sup>109</sup>. Denkbar und rechtfertigungsfähig ist sie nur als Bekenntnis zum europäischen Gemeinwohl im Zeichen der Privatautonomie und Unionsbürgerfreiheit.

## 2 Binnenmarktintegrität

Das Steuerrecht unterscheidet traditionell die drei Sphären der *Steuerplanung*, der Steuerumgehung und der Steuerhinterziehung. Dass diese Dreiteilung eine auch moralische Differenzierung abbildet, liegt auf der Hand. Steuerplanung, nationale und transnationale, gilt als legitime Gestaltung. Sie beruht auf privatautonomer Gestaltungsfreiheit. Wer davon steuergünstig oder steueroptimal Gebrauch macht, handelt – wie Klaus Vogel formuliert hat – „nicht anstößig“<sup>110</sup>. Wer dagegen Steuern hinterzieht, versündigt sich nicht nur gegen Fiskalzwecknormen, sondern auch gegen das Strafrecht. Der Steuersünder hat mit doppelter Sanktion zu rechnen, mit Nachversteuerung und Strafe. Die Problemzone der Dreiteilung liegt dazwischen, in der sogenannten *Steuerumgehung*<sup>111</sup>. Auf diesem Feld, zumal im Zonenrandgebiet in der Nähe der Planung, wachsen und wuchern immer neue Optimierungsideen und führt der Steuergesetzgeber seinen ewigen Kampf gegen unangemessene und missbräuchliche Gestaltungen. Mit seinen Missbilligungsentscheidungen zieht er für das Marktgeschehen bedeutsame Grenzen. Der politisch-moralische Angriff („Aggressive Steuerplanung!“) mag Missbrauchsbekämpfungsrecht vorbereiten<sup>112</sup>. Bis die Verbotsnorm in Geltung tritt, kann sich der Planer und Gestalter leidlich guten Gewissens auf den Legalitätsnachweis berufen und gegen Gesinnungssteuerrecht verwalten, sofern er nicht als Weltwohltäter moralische Standards gesetzt hat, die er als Optimierer unterläuft: das *Bono Vox*-Problem<sup>113</sup>.

109 Weitemeyer (o. Fn. 103), S. 1003 f. zu Art. 12 ff. FE-VO-E.

110 Klaus Vogel, Internationales Steuerrecht, DStZ 1997, S. 269 (274).

111 S. bereits (1923) Albert Hensel, Zur Dogmatik des Begriffs „Steuerumgehung“, in: Albert Hensel, System des Familiensteuerrechts und andere Schriften, hrsgg. und eingeleitet von Ekkehart Reimer und Christian Waldhoff, 2000, S. 303 ff.

112 Elisabeth von Dorrien, Es geht doch nur um Geld, FAZ v. 28.2.2014, S. 14: „Der Gesetzgeber wiederum reagiert zynisch, wenn er die von ihm selbst geschaffenen Löcher im Gesetz nicht umgehend stopft, sondern stattdessen die Moralkeule schwingt und an den Steuerunterworfenen appelliert, weniger schlau zu sein und die offensichtlichen Lücken im System zu übersehen.“ – Indessen streitet Bert Kaminski, Zur Diskussion um „BEPS“, Stbg 2/2014, S. M 1, gegen „moralische Überheblichkeit“ und begegnet der „moralischen Entrüstung“ mit einem Plädoyer für ökonomische Rationalität.

113 Carsten Knop, Mit guter Stimme gegen Steuern. Bono Vox von U2 hält Geschäft für Geschäft, ein Widerspruch zum Gutmenschentum sei das nicht, FAZ v. 27.6.2013, S. 12: „Vorgeworfen wird Bono

Hier interessiert der Befund, dass die staatliche Missbrauchsbekämpfungsgesetzgebung mit einem Binnenmarktrecht zu tun hat, das die Grenzziehung zwischen Steuerplanung und Steuerumgehung grundfreihheitlich, damit aber verfassungsrechtlich neu bestimmt. Vormalms anstößige und gesetzlich missbilligte Manöver haben sich in anständige, weil subjektiv-rechtlich veredelte Gestaltungen verwandelt. Indem die Grundfreiheiten alle binnenmarktlichen Raum- und Investitionsentscheidungen unter Schutz stellen, bestreiten sie die politische Missbilligungsfreiheit der mitgliedstaatlichen Steuergesetzgeber. Dem steuerstaatlichen Souveränitätsanspruch, über die Rechtsfolgen „guter“ und „böser“ Grenzüberschreitung zu befinden, setzt die Binnenmarktverfassung eine andere, in subjektiven Unionsbürgerrechten verankerte Raumlogik entgegen.

Für die herausragende Referenz in der Rechtsprechung des EuGH steht *Cadbury Schweppes*, das Urteil der Großen Kammer vom 12. September 2006<sup>114</sup>. Seine Botschaft lautete im Kern: Die Reichweite unternehmerischer Gestaltung und legitimer Steuerplanung wird binnenmarktrechtlich verhandelt – und was die Grundfreiheiten als Wahrnehmung subjektiver Rechte, als Inanspruchnahme gleicher Freiheit ausweisen, kann nicht Umgehung und Missbrauch sein. Damit kam den Mitgliedstaaten eine überkommene „gut“-„böse“-Politik des Außensteuerrechts abhanden, die unilaterale Unterscheidung (§ 8 AStG) zwischen „aktiven“ Tätigkeiten: Produktion und Handel einerseits, „passiven“ Kapitalanlagen und „passiver“ Verwaltung von Beteiligungen andererseits<sup>115</sup>. Diese Unterscheidungen vertragen sich nicht mit einem raumgreifenden Recht gleicher Freiheit.

Grundsätzlicher noch bestreitet *Cadbury Schweppes* den Staaten das Recht auf „Außen“-Steuerpolitik. Ein AStG unterscheidet „innen“ und „außen“, kann ausländische Zwischengesellschaften als Werkzeuge gestaltungsfreu-

---

und U2, nach einer Gesetzesänderung in Irland im Jahr 2006 den Steuerstandort des Geschäfts der Band mit ihren Rechten in die Niederlande verlagert zu haben. Damit würden sie den irischen Staat nun um Steuern in Höhe von mehreren Millionen Euro bringen. Die sogenannten ‚Royalties‘ aus der Vermarktung von U2, die in die holländische Holding fließen, sind dort nur einer minimalen Besteuerung unterworfen.“ Vgl. Ekkehart Reimer, Wettbewerb der Steuerrechtsordnungen, in: Hermann-Josef Blanke/Arno Scherzberg/Gerhard Wegner (Hg.), Dimensionen des Wettbewerbs, 2010, S. 369 (381 f.), zur „Gewährung selektiver Vorteile“ in einzelnen Staaten, auch und gerade in den Niederlanden.

114 Rs. C-196/04, Slg. 2006, I-7995. Dazu Wolfgang Schön, Deutsche Hinzurechnungsbesteuerung und Europäische Grundfreiheiten, IStR, Beihefter zu Heft 6/2013, mit allen Nachw.

115 Vogel (o. Fn. 110), S. 275.

diger Inländer wahrnehmen<sup>116</sup>, die Repatriierung missbilligter Auslandsgevinne androhen, damit die tatbestandlich erfassten Gestaltungen im Keim ersticken. Die Drohung beruht aber auf einer Inland-Ausland-Unterscheidung, die im Binnenmarktrecht keinen Halt findet. So verschieben sich in der Union die Koordinaten der Missbrauchsabwehr, weg von unilateralen Formaten des Internationalen Steuerrechts hin zu einem einheitlichen Leitbild für den Binnenmarkt: Niederlassung muss im Zielstaat jedenfalls „wirkliche wirtschaftliche Tätigkeiten“ nach sich ziehen, bestenfalls „wirtschaftliche und soziale Durchdringung“<sup>117</sup>. Die Cadbury Schweppes-Doktrin beleuchtet paradigmatisch die Entfaltung eines emanzipierten Binnenmarktsteuerrechts. Die Niederlassung im Schutzbereich des Art. 49 AEUV, etwa die Ausgründung einer Tochtergesellschaft, unterscheidet sich grundsätzlich von der Verlagerung in *controlled foreign companies*, die sich mit ihrer Oasen-Ansässigkeit verdächtig machen und den Staat der Muttergesellschaft veranlassen, mit einer Hinzurechnungsbesteuerung zu antworten, gestützt auf die unwiderlegliche Vermutung steuerflüchtiger Gestaltung.

Wenn aber die staatliche Repatriierungsdrohung leerläuft, die vormals missbilligte Gestaltung entfesselt und subjektiv-rechtlich geschützt wird, dann entsteht eine neue Geometrie der Gemeinwohlfinanzierung. Sie beruht, zugespitzt, auf freizügiger Moral, auf Erträgen aus vaterlandsloser Raumfreiheit. Freilich, dieser Raum heißt Europäische Union, die mehr sein will als ein Freihandelsraum. Wenn es den Staaten ernst ist mit einer europäischen Privatrechtsgesellschaft auf verfassungsrechtlicher Basis in der Unionsbürgerschaft und im unionsbürgerschaftlich fundierten Binnenmarkt, dürfen sie Steueraufkommensverluste infolge der Freizügigkeit nicht mehr den Grundfreiheitsberechtigten anlasten. „The need to prevent the reduction of tax revenue is not [...] a matter of overriding general interest which would justify a restriction on a freedom introduced by the Treaty“, heißt es in der Verfahrenssprache des Schweppes-Urteils. In der Raum- und Rechtegeometrie europäisierter Gemeinwohlfinanzierung stehen sich die Marktraumeinheit und die Vielheit der Steuerstaaten gegenüber – und die moralische Vorhaltung trifft nicht mehr den Wanderer, der sich in die Oase schleppt, sondern die Oase selbst.

<sup>116</sup> Schön (o. Fn. 114), S. 12.

<sup>117</sup> Zitate: EuGH v. 12.9.2006, Rs. C-196/04 (Cadbury Schweppes), Slg. 2006, I-7995, Rdnr. 66, 53. Die „Briefkastenfirma“ und die „Strohfirma“ hingegen missbraucht die Niederlassungsfreiheit, ebenda, Rdnr. 68.

Denn Binnenmarktunternehmer, die mehr aufbieten als eine „rein künstliche Gestaltung“, können sich nicht mehr verdächtig machen, können als Bannerträger integrationsrechtlicher Freiheit nicht mehr Fahnen- und Steuerflüchtling sein. Sofern aber ein EU-Mitgliedstaat im Binnenraum des Binnenmarktes mit seinen Besteuerungspraktiken verdächtig jenen Rabattzonen gleicht, die in der Außenbetrachtung des Außensteuerrechts als Oasen gelten, wird er sich gegen Harmonisierungsdruck wappnen müssen<sup>118</sup>. Der Europäische Rat vom 22. Mai 2013 verpflichtet die Mitgliedstaaten einmal mehr auf die Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung<sup>119</sup>, missbilligt aber jetzt auch „aggressive Steuerplanung und Gewinnverlagerung“<sup>120</sup>. Mit dem Attribut der Aggression betont der Europäische Rat deutlich genug die Verwerflichkeit der Steuerumgehung. Wer aber diese Kategorie des zwielichtigen Verhaltens in den Kontext der Binnenmarktfreiheit stellt, kann eigentlich nicht den Planer und Steuerschuldner adressieren, sondern nur mehr den Gläubigerstaat. Dieser steht letztlich als Aggressor am Pranger, hingegen das zuziehende Unternehmen *berechtigt*, somit *entlastet* agiert.

Die These lautet: Der moralischen Entlastung aufseiten der europäischen Privatrechtsgesellschaft muss ein redliches Verteilungsrecht der Gläubigerstaaten entsprechen. Die Union mag sich einem „Wettbewerb der Rechtsordnungen“ öffnen, aber nur in den Bahnen der Gemeinsamkeit und des Gemeinschaftsrechts. Ein Wettbewerb der Steuerrechtsordnungen<sup>121</sup> kann nur in einem Korridor der Fairness stattfinden. Das steuerliche Rahmenrecht der Union muss jeden Mitgliedstaat daran hindern, die Grundfreiheit – das originär unionsrechtliche Freiheitsrecht – in moralisches Zwielficht zu tauchen und die Inanspruchnahme in Verruf zu bringen. Das redliche Verteilungsrecht muss eine gerechte „Aufteilung der Steuerbefugnis“<sup>122</sup>

118 Reimer (o. Fn. 113), S. 374: „Die nationalen Fisci sind durch die stark erhöhte Substituierbarkeit der Anwendbarkeit einer Steuerrechtsordnung durch die Anwendbarkeit einer anderen einem verstärkten Anpassungsdruck ausgesetzt.“

119 Europäischer Rat v. 22.5.2013, EUCO 75/13, S. 7 (Ziff. 10 lit. c), mit der Vorgabe, dass die Mitgliedstaaten dem Aktionsplan der Kommission „Vorrang einräumen“; vgl. den „Aktionsplan zur Verstärkung der Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung“ v. 6.12.2012, COM(2012) 722 final.

120 Europäischer Rat v. 22.5.2013, EUCO 75/13, S. 7 (Ziff. 10 lit. e).

121 Reimer (o. Fn. 113), S. 369 ff., am Ende (S. 389) mit der Hoffnung auf einen wettbewerbsinduzierten Innovationsschub; Christian Seiler, „Wettbewerb“ der Steuerrechtsordnungen, ebenda (o. Fn. 113), S. 393 ff.

122 EuGH, 13.12.2005, Rs. C-446/03 – Marks & Spencer, Slg. 2005, I-10837, Rdnr. 45, st. Rspr., jüngst EuGH, 21.2.2013, Rs. C-123/11 – A Oy, Rdnr. 41; EuGH, 5.7.2012, Rs. C-318/10 – SIAT, Rdnr. 45; Markus Eisenbarth, Grenzüberschreitenden Verlustverrechnung als Kerngebiet des Europäischen Steuerrechts, 2011, S. 201 ff.

unter den Gläubigerstaaten bewirken, um indirekt die Integrität der Binnenmarktfreiheiten zu schützen. Das ist eine moralische Implikation der Harmonisierung auf europäischer Ebene durch europäisches Gesetz, jener „positiven Integration“, die auf den Druck des Freizügigkeitsrechts (sogenannte „negative Integration“) reagiert<sup>123</sup>.

### 3 Solidarität

Über die moralische Ambivalenz, die politischen Versuchungen und Risiken der Staatsverschuldung und „Nachherdeckung“ ist kein Wort mehr zu verlieren<sup>124</sup>. Die neue Rating-Verordnung der Union<sup>125</sup> offenbart, wie tief sich die Mitgliedstaaten als Schuldnerstaaten in ihrer Kapitalmarktabhängigkeit verstrickt haben. Die Launen der Marktschreier werden zu einem Regulierungsgegenstand auch im Verhältnis zwischen Markt und Staat, und die Union sieht Gründe, ihre Mitglieder vor unseriösen Angriffen auf die staatliche Refinanzierungsfähigkeit zu schützen. Die alte Doktrin, dass die Meinungsfreiheit gleichen Schutz garantiere, „ohne daß es darauf ankäme, ob die Äußerung wertvoll oder wertlos, richtig oder falsch, begründet oder grundlos, emotional oder rational ist“<sup>126</sup>, muss durchbrochen werden für Äußerungen über die Bonität heillos kreditabhängiger Staaten. Art. 8a der Rating-VO etabliert ein Regime für „Länderratings“, reguliert deren Qualität und Erscheinungsrhythmus, dekretiert Rationalität in beschämender Abhängigkeit und irrationaler Bedrängnis – bis hin zu der Vorgabe, dass die jährlich höchstens drei „nicht angeforderten Länderratings“ unbedingt an einem Freitag veröffentlicht werden müssen. Nicht an einem Donnerstag, das wäre noch peinlicher, nicht an einem Montag zu Beginn der Börsenwoche, das wäre zu gefährlich.

123 Negative und positive Integration im Zusammenhang: Reimer (o. Fn. 113), S. 377; Hufeld (o. Fn. 32), S. 869 ff.

124 Statt vieler: Hermann Pünder, Staatsverschuldung, in: Isensee/Kirchhof, HStR Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 123, über die Legitimitätsfrage, über Zukunftslast und Zukunftsgunst (Rdnr. 2–7); Gregor Kirchhof, Generationengerechtigkeit – Nationengerechtigkeit. Zu den rechtlichen Grenzen der Staatsverschuldung in Zeiten der Finanzkrise, in: Arnd Koch/Matthias Rossi (Hg.), Gerechtigkeitsfragen in Gesellschaft und Wirtschaft, 2013, S. 127 ff.; Peter Badura, Die Talfahrt der öffentlichen Finanzen und die verfassungsrechtlichen Grenzen von Staatsausgaben und Sanierungsmaßnahmen, in: FS Mußgnug, 2005, S. 149 ff.; Paul Kirchhof, Die Staatsverschuldung als Ausnahmeinstrument, ebenda S. 131 ff.

125 VO über Ratingagenturen i.d.F. der VO (EU) Nr. 462/2013 v. 21.5.2013, Amtsbl. EU Nr. L 146, S. 1. 126 BVerfGE 85, 1 (15).

Die Regulierungshilfe von oben beendet nicht die haushaltswirtschaftliche Eigenverantwortlichkeit der Staaten<sup>127</sup> und die Asymmetrie in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion – die asymmetrische Verknüpfung zentral-suprastaatlicher Geldpolitik und dezentral-staatlicher Finanzpolitik<sup>128</sup>. Der AEUV vertraut auf autonome Staatsfinanzierung, setzt Steuereinnahmen voraus und verweist die Staaten für weitere Einnahmen an die Kapitalmärkte: Art. 123 AEUV will die Mitgliedstaaten den Kapitalmärkten „aussetzen“; Art. 124 AEUV verbietet, „den Kapitalmärkten auf andere Weise auszuweichen“<sup>129</sup>; Art. 125 AEUV gebietet „marktkonforme Verschuldung“<sup>130</sup>. Unter allen Umständen sollen „die Mitgliedstaaten bei ihrer Verschuldung der Marktlogik unterworfen bleiben“<sup>131</sup>. Allerdings schaltet Marktversagen den „Disziplinierungsmechanismus des Marktes“<sup>132</sup> aus. Ein Staat, der darauf wartet, von Marktakteuren an haushaltspolitische Schlechtleistung erinnert zu werden, wirtschaftet vertrauensselig. Töricht aber regiert ein Staat, der die Vergeblichkeit des Wartens nicht mehr verkennen kann. Autonome, jedoch unionsverpflichtete Defizitpolitik spekuliert nicht, auch nicht auf Solidarität der anderen Mitgliedstaaten. Als Autonomiegebote drängen die Art. 123–125 AEUV auf Solidarität durch Bonität, als Spekulationsverbote stemmen sie sich gegen eine unverfasste Politik der Staaten-Querfinanzierung und gegen *moral hazard*. In einer Währungsunion ist Staatsverschuldung nicht mehr nur ein intertemporales und Generationenproblem innerhalb der staatlichen Gemeinschaft, sondern zusätzlich eine Existenzfrage der Währungsgemeinschaft, die unmoralische Risikopolitik einzelner auf Kosten anderer nicht überleben kann.

*Lars Feld* hat dargelegt, dass der Konstruktionsfehler der Währungsunion nicht in der Asymmetrie zu suchen ist, „nicht, wie manche behaupten, in der weitgehenden nationalen Autonomie in der Finanz-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik“, sondern darin, dass „die Nicht-Beistandsklausel des Maast-

---

127 Statt vieler: Helmut Siekmann, in: ders. (Hg.), Kommentar zur Europäischen Währungsunion, 2013, Einführung, Rdnr. 68–76.

128 Die folgenden Überlegungen stützen sich auf Ergebnisse meines Beitrags „Das Recht der Europäischen Wirtschaftsunion“, in: Armin Hatje/Peter-Christian Müller-Graff (Hg.), Enzyklopädie des Europarechts Bd. 4: Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht, 2014, § 22.

129 Zitate: Ulrich Häde, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 123 Rdnr. 2, Art. 124 Rdnr. 1.

130 Christoph Ohler, in: Helmut Siekmann (Hg.), Kommentar zur Europäischen Währungsunion, 2013, Art. 125, Rdnr. 3.

131 EuGH (Plenum), 27.11.2012, Rs. C-370/12 (Pringle), Rdnr. 135.

132 Peter-Christian Müller-Graff, Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Rechtliche Rahmenbedingungen für Reformen, in: FS Möschel, 2011, S. 885 (890).

richt und des Lissabon Vertrages (Art. 125 AEUV) nicht glaubwürdig“ war<sup>133</sup>. Tatsächlich hat das alte WWU-Recht auf die Finanzierungsfähigkeit der Staaten vertraut, auf vorbeugend wirksame, „natürliche“, marktbestimmte Grenzen der Kreditfinanzierung – und die Finanzierungsnot im Ausnahmezustand verdrängt<sup>134</sup>. Im alten WWU-Recht fand sich keine Antwort auf die Frage nach solidarischer Rettung in der Not: Wie finanziert sich und regiert sich das Mitglied einer Wirtschafts- und Währungsunion in einer Notstandsphase, in der es Bankrott und Chaos allein mit den Einnahmen aus Steuern nicht verhindern, aber auf Marktkredite nicht mehr rechnen kann?

Die These lautet: In dieser Lage war die solidarische Finanzhilfe von Staat zu Staat, von Geberstaaten für Nehmerstaaten innerhalb der Eurozone keine nur moralische, sondern eine existentielle Frage. Das alte WWU-Recht war lückenhaft und nur durch Vervollständigung zu retten. Das alte WWU-Recht war auf den Ausnahmezustand nicht vorbereitet, seine Ergänzung durch Ausnahmerecht war konstitutive Vervollständigungsleistung – der Rüttschwur in Gestalt eines Europäischen Stabilitätsmechanismus ein zweiter, an die Vereinbarung von Maastricht anschließender *constitutional moment*. Indem der neue Art. 136 Abs. 3 AEUV<sup>135</sup> Hilfe im Notstand verheißt, konstituiert er die Währungsgemeinschaft als Schicksalsgemeinschaft. Aus Mitgliedschaft wird Zusammengehörigkeit. Damit freilich hat sich das *moral hazard*-Problem der asymmetrisch organisierten Eurozone nicht erledigt – allenfalls verschärft es sich noch, wenn ein Schuldnerstaat ausgerechnet das Zusammengehörigkeitsversprechen als Rückversicherung gegen Risiken missversteht: den Schwur, beieinander zu bleiben, sich nicht zu trennen in keiner Not und Gefahr, als Ermunterung, das Schicksal und die Schicksalsgemeinschaft herauszufordern.

Art. 136 Abs. 3 AEUV übersieht das verschärfte *moral hazard*-Problem nicht und kombiniert ein Versprechen mit der Pflicht zur Inpflichtnahme. Er verspricht „Finanzhilfen“ in der Not und verlangt im Gegenzug „strenge Auflagen“: Solidarität gegen Austerität. Das ist die ausnahmerechtliche Antwort für

133 Lars P. Feld, Europa in der Welt von heute: Wilhelm Röpke und die Zukunft der Europäischen Währungsunion, *ORDO* 2012, S. 403 (412 f.).

134 Klassischer Topos seit Ernst-Wolfgang Böckenförde, Der verdrängte Ausnahmezustand. Zum Handeln der Staatsgewalt in außergewöhnlichen Lagen, *NJW* 1978, S. 1881.

135 In Kraft seit dem 1.5.2013: „Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.“ Analyse: Hannes Rathke, Von der Stabilitäts- zur Stabilisierungsunion: Der neue Art. 136 Abs. 3 AEUV, *DÖV* 2011, S. 753.

den Fall, dass ein Staat den Normalzustand gefährdet, die „normale“ Solidarität durch Bonität schuldig bleibt. Art. 136 Abs. 3 AEUV konzipiert Ausnahmerecht in Finanzierungsnot – nicht einen Finanzausgleich nach deutschem bundesstaatlichen Muster. Doch kann kein Zweifel daran sein, dass dieser neue Artikel aus der Erfahrung des Existenzkampfes neue Kraft schöpfen will. Die Zugehörigkeit zur Währungsgemeinschaft wird für die schwächeren, aber auch für die stärkeren Mitglieder als schicksalhaft erfahren. Staatliche Selbstfinanzierungsfähigkeit ist zu einer europäischen Angelegenheit geworden – erstmals entsteht eine europäische Öffentlichkeit und verhandelt europäisches Gemeinwohl.



## IV VERFASSUNG

Das Grundgesetz vertraut auf eine bipolare Ordnung, auf Grundrechte und auf den demokratischen Staat. Zugleich fordert es die Öffnung und Integration Deutschlands in einer europäischen Union der Bürger und der Staaten – in einer wiederum bipolaren Ordnung. Wenn die Europäische Union als Gemeinschaft der gleich freien und zusammengehörigen Bürger und damit als Gemeinwesen identifiziert werden kann, so bleibt sie gleichwohl ausgerichtet (Art. 3 Abs. 1 EUV) auf Völker und angewiesen (Art. 4 EUV) auf Mitgliedstaaten. So fundiert das Grundgesetz zwei Einheiten, die staatliche und – im Verein mit 27 weiteren „Teilverfassungen“ – die europäische, und erwartet, dass innerhalb der Einheiten primär die freien und subsidiär die hoheitlichen Potenzen für das Gemeinwohl Verantwortung übernehmen. Das gilt auch für die Gemeinwohlfinanzierung.

# 1 Dualismus

*Nullum tributum sine lege.* Das Prinzip verweist auf das Gesetz als konkurrenzloses Instrument der Inpflichtnahme. Es verheißt Schutz vor anderen Formen des Zugriffs. In der Demokratie legt es das Verpflichtungsinstrument in die Hand derer, die jenen Tribut entrichten müssen, die gebende Hand soll zugleich die nehmende sein: Selbstgesetzgebung. Wer die Steuer als „Zwangsfiskalismus“ denunziert, trifft das demokratische Gesetz. Wer aber dem Gesetz kostenträchtige Entscheidungen anvertraut – über Leistungen des Staates, Gewährleistung des inneren und äußeren Friedens, kulturelle, soziale, ökonomische und juristische Infrastruktur –, kommt nicht umhin, den demokratisch legitimierten, gleichwohl hoheitlichen Gestaltungsanspruch finanzwirtschaftlich abzusichern.

Legitimatorische Steuerrechtfertigung durch gesetzliche Bewilligung bleibt „das zentrale Formprinzip“<sup>136</sup>, weil und soweit das Steuergesetz von Verfassungslegalität zehrt und das Haushaltsgesetz die gemeinnützige Verausgabung attestiert<sup>137</sup>. Das Prinzip der Verfassungslegalität wird seinerseits bestimmt von einem Dualismus, der das ganze Wesen der Verfassungsstaatlichkeit ausmacht, der Zusammenordnung von subjektiver, grundrechtlicher – vorrangiger – Freiheit und objektiver, grundrechtsverpflichteter Ämterordnung; von Individualität und demokratisch organisierter Allgemeinheit; von freiwilliger Werteloyalität und strikter Verfassungsgebundenheit; von Privatautonomie und Amtsgewalt.

## Der Dualismus

- ❖ anerkennt zwar ein Gewaltmonopol des Staates, auch die korrespondierenden Pflichten der Grundrechtsberechtigten, voran die Friedenspflicht und die Gesetzesgehorsamspflicht, damit auch die Steuerpflicht und das Verbot, Steuerwiderstand zu leisten: aber verweigert dem Staat radikal das Gemeinwohlmonopol und das Gemeinwohlfinanzierungsmonopol;
- ❖ anerkennt zwar das Nonaffektationsprinzip, sofern auf beiden Seiten der Milchglasscheibe Selbstgesetzgebung stattfindet, anerkennt damit auch das Prinzip der freien Fiskalität, verweigert aber dem Einnahmengesetzgeber eine grundrechtsfreie Fiskalität: erheischt höchste Grundrechtssensibilität der Steuergesetzgebung;

<sup>136</sup> Reimer (o. Fn. 11), S 126. Droege (o. Fn. 32), S. 377: „Steuergerechtigkeit ist ein an das Parlament adressierter Gestaltungsauftrag.“

<sup>137</sup> Mußgnug (o. Fn. 25), S. 276 ff.

- ❖ anerkennt eine Rahmenbestimmungsmacht des Staates auch für die private Gemeinwohlfinanzierung, schützt aber innerhalb des Rahmens den charakteristischen Bürgersinn, den nicht-staatssubstitutiven Eigensinn der Spender und Mäzene, Unausgewogenheit, Subjektivität, Willkür: In der privaten Gemeinwohlfinanzierung entfaltet sich die gewillkürte Freiheit privatautonomer Individualität.

Die Welt der privaten Gemeinwohlfinanzierung bietet Raum für jedermann. Sie heißt den Kleinspender ebenso willkommen wie die vermögenden Besserwisser und die hochmögenden Streiter für eine bessere Welt, auch die Nachdenker über alten Anti-Egalitarismus und neue Meritokratien<sup>138</sup>. Wer sich von Carmen Nebel via Fernsehen überreden lässt, für ein Hilfsprojekt fünf Euro zu spenden, macht vom gleichen Recht Gebrauch und der gleichen Freiheit wie Buffett, Gates, Bono Vox, Berggruen und die Bertelsmann Stiftung. Streit ist nicht verboten, sondern erwünscht, etwa der über „Philanthrokapitalismus“. Der Kampfbegriff zielt auf Wölfe im Schafspelz der Wohltäterei. Der „Philanthrokapitalist“<sup>139</sup> muss sich Kritik und Meinungskampf gefallen lassen, allerdings nicht den Vorwurf der Grenzverletzung<sup>140</sup>: Das verfassungsstaatliche Freiheitsprinzip<sup>141</sup> schützt die apriorische Berechtigung und den Primat des privatautonom, in der Vielheit der privaten Präferenzen notwendig disparaten und eigenwilligen Engagements.

Das dualistische Konzept der Gemeinwohlfinanzierung bringt gegenläufige und komplementäre Effekte hervor. Der Bundeshaushalt ist gewiss „dem Wohle des deutschen Volkes“ (Art. 56 GG) verpflichtet, indessen dem deut-

<sup>138</sup> Nicolas Berggruens Meritokratie-Vorstellungen werden kunstvoll aufgespießt bei Jan Peter Bremer, FAS v. 16.6.2013, S. 40.

<sup>139</sup> Zur Herkunft des Begriffs: Michael Edwards, Philanthrokapitalismus – Nach dem Goldrausch, in: Philipp Hoelscher/Thomas Ebermann/Andreas Schlüter (Hg.), *Venture Philanthropy in Theorie und Praxis*, 2010, S. 69. Dazu Hans Magnus Enzensberger, *Gekauft!*, in: ders., *Zwanzig Zehn-Minuten-Essays*, 2012, S. 89 (93 f.): „Nicht alle billigen eine so weitgehende Freigebigkeit. Je mehr sich reiche Personen wie die Milliardäre Bill Gates und Warren Buffet [sic!] von ihrem Geld verabschieden, desto argwöhnischer werden sie betrachtet. Man hält ihnen vor, sie wollten nur ihr Gewissen entlasten, Steuern sparen oder eine gute Figur machen. Ihre Philanthropie sei nichts weiter als eine neue Form des Ablaßhandels. Linke Ideologen befürchten, daß solche Gaben den Klassenkampf schädigen; Marktradikale warnen vor der Verweichlichung der Bedürftigen; die sogenannten Tarifpartner sehen ihren Alleinvertretungsanspruch gefährdet, sobald irgend jemand auf eigene Faust handelt, ohne daß sie mit am Verhandlungstisch sitzen. Vieles an solchen Einwänden mutet kleinkariert und muffig an.“

<sup>140</sup> Verfehlt deshalb die o. Fn. 1 und Fn. 39 zitierte Kritik.

<sup>141</sup> Begriff „Freiheitsprinzip“: BVerfGE 124, 300, 331, 334 – Wunsiedel; BVerfGE 125, 260, 317 – Vorratsdatenspeicherung.

schen Staatsbürger als Unionsbürger freisteht, im freigegebenen Kapitalverkehr die Staatsgrenze zu überschreiten. Mitunter aber verhalten sich Bürger und Staat umgekehrt komplementär. Bürgerliche Freiheit schließt das negative Recht ein, jede Spende und Vereinsmitgliedschaft zu verweigern, das Recht auf Knausrigkeit ebenso wie die Freiheit, mäzenatisch allein national, regional oder lokal aktiv zu sein und europäisches Engagement abzulehnen. Dagegen ist dem Staat unionsverfassungsrechtlich verwehrt, steuerliche Lenkungs politik staatsterritorial einzugrenzen: Die Grundfreiheit entpartikularisiert – etwa jenen steuerlichen Fördertatbestand, der die Abzugsfähigkeit von Schulgeld auf inländische (Unternehmer-)Schulen beschränkte<sup>142</sup>. Der Konstitutionalisierungseffekt erwächst aus den Ansprüchen der gleich freien Unionsbürger, an staatlicher Begünstigungspolitik teilzuhaben, die Anspruchsgrundlagen finden sich in den Grundfreiheiten. Die in Art. 165 AEUV angelegte „europäische Dimension der Bildung“ begründet nicht, schützt aber den Teilhabeanspruch der Bildungsreisenden und Unternehmerschulen aus Art. 56 AEUV vor einer Gemeinwohlpolitik der Mitgliedstaaten, die als partikulare nicht mehr in Betracht kommt. In der Sache *Laboratoires Fournier*<sup>143</sup> hat der EuGH den Versuch der französischen Republik zurückgewiesen, steuerliche Förderung privatwirtschaftlicher Forschung auf das Staatsterritorium zu beschränken. Die Dienstleistungsfreiheit fordert die Begünstigung privater, wirtschaftspolitisch erwünschter Verträge auch für die grenzüberschreitende Auftragsforschung. Auf der Rechtfertigungsebene stößt das Anliegen der Forschungsförderung in ihrem partikularen Zuschnitt auf den Widerstand des Art. 179 AEUV. Die stolze Republik musste sich sagen lassen, dass der französische Forschungsraum aufgegangen sei im europäischen. Wirtschaftspolitik kann sich auf das Allgemeininteresse an Forschung und Entwicklung nur mehr im größeren „Raum der Forschung“ (Art. 179 AEUV) einlassen<sup>144</sup>.

Von den Bindungen und Prioritäten der staatlichen Finanzpolitik kann sich der private Mäzen lossagen: im selbständig-eigensinnigen *status acti-vus*. Gleichschaltung droht ihm in der bipolaren Ordnung der Freiheit und Hoheit nicht. Dem Steuerpflichtigen muss dagegen an seiner *status negati-vus*-Freiheit gegen hoheitlichen Zugriff gelegen sein. Sein Thema ist die abwehrrechtliche Dimension im Verfassungsdualismus. „Grundrechtliche

142 EuGH, 11.9.2007, Rs. C-76/05 – Schwarz und Gootjes-Schwarz, Slg. 2007, I-6849.

143 EuGH, 10.3.2005, Rs. C-39/04 – Laboratoires Fournier, Slg. 2005, I-2057.

144 EuGH, 10.3.2005, Rs. C-39/04 – Laboratoires Fournier, Slg. 2005, I-2057, Rdnr. 23.

Abwehrrechte fungieren als Grenzposten für Politikziele. Wenn ihr Mechanismus greift, ist klargestellt, daß entgegen dem ersten Anschein doch kein ‚gutes‘, gemeinwohlförderliches Ziel vorliegt.“<sup>145</sup> Nun sorgt aber das Nonaffektationsprinzip dafür, dass dem Steuerzahler begründungshalber das Ziel der Gemeinwohlfinanzierung an sich und abstrakt – in seiner Abstraktheit als unwiderstehlich „gut“ offeriert wird. Gegen die überwältigende Gutartigkeit des Besteuerungszugriffs kann sich die Verhältnismäßigkeitskontrolle nicht behaupten. „Jenseits ‚erdrosselnder‘, die Steuerquelle selbst vernichtender Belastung, die schon begrifflich kaum noch als Steuer qualifiziert werden kann, werden Steuern mit dem Zweck, Einnahmen zur Deckung des staatlichen Finanzbedarfs zu erzielen, gemessen an diesem Zweck grundsätzlich immer geeignet und erforderlich sein.“<sup>146</sup> Hier droht ein Versagen nicht im technischen Detail, sondern im Zentrum der Verfassungsrechtlichkeit. In der grundrechtlichen Kontrolle fällt das „letztendliche Gemeinwohrlurteil“<sup>147</sup>.

Gemeinwohlfinanzierung ohne Gemeinwohrlurteil? Die Paradoxie wäre ein Freibrief für die Politik und ein Systembruch: die Freisetzung einer Steuerpolitik, die sich dem Rechtfertigungsdruck im Verfassungsdualismus, seiner Balanceerwartung entzieht. Das Bundesverfassungsgericht setzt einer nicht mehr nur freien, sondern unverfassten Fiskalität „zwei eng miteinander verbundene Leitlinien“ entgegen: „Die grundsätzliche Freiheit des Gesetzgebers“ wird begrenzt „durch das Gebot der Ausrichtung der Steuerlast am Prinzip der finanziellen Leistungsfähigkeit und durch das Gebot der Folgerichtigkeit“<sup>148</sup>. Die Gebote sind eng miteinander verbunden, weil sie die relative Belastungsgerechtigkeit begründen und messbar machen. Relative Gerechtigkeit – im Verhältnis der Steuerpflichtigen A, B und C – ist das Grundgesetz der freien Fiskalität. Die Vermessung unterschiedlicher Leistungsfähigkeiten erlaubt unterschiedliche Belastungen. Das Gebot der Folgerichtigkeit verlangt Konsequenz, widersetzt sich der Abkehr von systembestimmter und systemgerechter Gleich- und Ungleichbehandlung.

---

<sup>145</sup> Brugger (o. Fn. 8), S. 28.

<sup>146</sup> BVerfGE 115, 97 (115) mit Verweis auf BVerfGE 16, 147 (161); 38, 61 (80 f.); Dieter Birk, Das Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstab der Steuernormen, 1983, S. 189; Hans-Jürgen Papier, Besteuerung und Eigentum, DVBl. 1980, S. 787 (793). Dieser richtige Befund muss freilich das Nonaffektationsprinzip mitbedenken: Reimer (o. Fn. 11), S. 129, zum „Versagen grundrechtlicher Begrenzungen“ im Kontext der haushaltsrechtlichen Nonaffektation.

<sup>147</sup> Brugger (o. Fn. 8), S. 28 f.

<sup>148</sup> BVerfGE 126, 268 (277 f.); 122, 210 (230 f.); 120, 1 (44); st.Rspr.

Das Konsequenzgebot verpflichtet auf das „Leitbild guter Gesetzgebung“<sup>149</sup>, indem es den legislativen Selbstwiderspruch unter Rechtfertigungsdruck setzt. Der Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) fordert „die wechselseitige Entsprechung von vorgefundenem und neu gesetztem Recht“: „Das Gebot der Folgerichtigkeit drängt auf Logik im Recht, aber auch auf die Überzeugungskraft und Vertrauenswürdigkeit des Rechts.“<sup>150</sup>

Steuerbelastungsrecht muss widerspruchsfreies und vertrauenswürdigen, das heißt vor allem: privilegienfeindliches Recht sein. Art. 3 Abs. 1 GG, das Konsequenzgebot, schützt die freie Fiskalität – den voraussetzungslosen Zugriff zur Beschaffung disponibler Staatseinnahmen –, die es in der Demokratie nur im Zeichen konsequenter Belastungsgleichheit geben kann<sup>151</sup>. Die strikte Normativität der Gemeinlast erweist sich als Bedingung ihrer Möglichkeit. Deshalb geht der just im Namen politischer „Gestaltungsfreiheit der Parlamentsgesetzgebung“ geführte Angriff gegen die Folgerichtigkeitsdogmatik<sup>152</sup> fehl und untergräbt letztlich die Freiheit der Politik, die er postuliert. Unverfasst wäre die freie Fiskalität unhaltbar. Auch dogmatisch kann nicht überzeugen, dass das Gebot der Folgerichtigkeit „einer standesgemäßen verfassungsrechtlichen Herleitung“ entbehre und „eher als richterrechtlicher Irrtum bezeichnet werden sollte“<sup>153</sup>. Die Frage nach seinem Status – „subjektivrechtliche oder objektivrechtliche Begründung, staatsorganisationsrechtlicher oder grundrechtlicher Kern, verfassungsrechtlicher oder einfachrechtlicher Status?“<sup>154</sup> – führt zu der Antwort: subjektivrechtliche Begründung, grundrechtlicher Kern, verfassungsrechtlicher Status.

Eine rechtlich geordnete, widerspruchsfreie, verfasste Steuerrechtsord-

149 Uwe Volkmann, Fremdbestimmung – Selbstbehauptung – Befreiung. Das BVerfG in der Frage der Sicherungsverwahrung, JZ 2011, S. 835 (840), wohl affirmativ und kritisch.

150 Paul Kirchhof, Allgemeiner Gleichheitssatz, in: Isensee/Kirchhof, HStR Bd. VIII, 3. Aufl. 2010, § 181 Rdnr. 210.

151 BVerfGE 40, 296 (317): „Die Demokratie des Grundgesetzes ist eine grundsätzlich privilegienfeindliche Demokratie.“ – BVerfGE 84, 239 (270): „Privilegienverbot“ im Steuerrecht.

152 Federführend: Oliver Lepsius, Die maßstabsetzende Gewalt, in: Matthias Jestaedt/Oliver Lepsius/Christoph Möllers/Christoph Schönberger, Das entgrenzte Gericht, 2011, S. 159 (247 ff.); ders., Anmerkung zum „Pendlerpauschalen-Urteil“ des BVerfG v. 9.12.2008, JZ 2009, S. 260. Gegenkritik: Klaus Tipke, Mehr oder weniger Entscheidungsspielraum für den Steuergesetzgeber?, JZ 2009, S. 533; Ulrich Hufeld, Kommentierung des Art. 19 Abs. 1 GG (Drittbearbeitung 2012), Rdnr. 19 ff, 28 f., in: Wolfgang Kahl/Christian Waldhoff/Christian Walter (Hg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Losebl. Michael Droege, Wie viel Verfassung braucht der Steuerstaat?, StuW 2011, S. 105 ff., konzidiert Rationalitätsgewinn, betont aber deutlich „Grenzen der Konstitutionalisierung“.

153 Lepsius (o. Fn. 152), JZ 2009, S. 263.

154 Lepsius (o. Fn. 152), JZ 2009, S. 262.

nung begünstigt in der bipolaren Ordnung der Freiheit und Hoheit eine nur in den Grundlagen verfasste, ansonsten eigenwüchsige und eigenwillige Struktur der privaten Gemeinwohlfinanzierung, die sich von staatlicher Vorgabe freizeichnet, aber jeder Moralisierung offensteht: „Aber ein Staat, der die Einnahmen des Volkes schon zu 50 Prozent verbraucht, sollte es den Bürgern überlassen, was sie mit der anderen Hälfte tun. Hier dürfen die Reichen zum Beispiel über Stiftungen Einfluss nehmen. Vielleicht sollte unser sozialstaatliches System um die nordamerikanische Vorstellung des Mäzens ergänzt werden: Reich zu werden, ist nicht schändlich, aber wer reich stirbt und alles seinen Erben hinterlässt, stirbt in Schande.“<sup>155</sup>

## 2 Offenheit

Deutschland hat in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, im Zuge der konstitutiven Vervollständigung und Altlastenbewältigung, gewaltige budgetäre Risiken übernommen. Gemeinsam mit den anderen Geberstaaten betreibt die Bundesrepublik Staatsressourcenpolitik. Unionsrechtlich und europapolitisch betrachtet (o. III 3), war der Rütlichswur nicht das Ergebnis moralischer, sondern konsequenter, ja historisch zwangsläufiger Politik: Das Erste steht uns frei, beim Zweiten sind wir Knechte (*Goethe*, *Faust I*, Studierzimmer). Allerdings, der Begriff „Staatsressourcen“ kann, wenn und weil wir mit Steuerstaaten zu tun haben, nicht verschleiern, dass die Retterstaaten ihrerseits aus privat erwirtschafteten Ressourcen schöpfen. In einer binnenwirtschaftlichen, steuerstaatlichen Perspektive gerät eine strukturelle Europäisierung der Budgetpolitik und der Budgetrisiken unter Rechtfertigungsdruck, bleibt „stets die treuhänderische Verantwortlichkeit des Steuerstaates gegenüber den Steuerzahlern, die in der Allgemeinheit ihrer Pflichtigen erwarten, dass die Steuererträge an diese Allgemeinheit zurückgegeben werden“: „Wenn der Staat Früchte fremder Erwerbsanstrengung nimmt, ist er rechtlich gebunden, diese Früchte für Gemeinaufgaben seiner Rechtsgemeinschaft einzusetzen.“<sup>156</sup>

Ein Treuhänder freilich, der sich seiner Gebundenheit entzieht, hat auch und gerade moralische Vorhaltungen zu gewärtigen. In der steuerstaatlichen Perspektive können das historische Argument – „Unumkehrbarkeit“

---

<sup>155</sup> Interview mit Otfried Höffe, [www.sueddeutsche.de](http://www.sueddeutsche.de) v. 22.7.2013.

<sup>156</sup> Beide Zitate: Kirchhof (o. Fn. 101), *Schuldensog*, S. 158.

(*Helmut Kohl*) der europäischen Einigung, endgültig abgesichert in der Währungsunion – und der Verweis auf die immerhin verfassungsgesetzgeberische Zustimmung zum ESM-Vertrag<sup>157</sup> wenig ausrichten gegen einen Befund, der moralische Evidenz auf seiner Seite hat: Die Steuern gehören der Rechtsgemeinschaft, in der Markt und Markterfolge gedeihen, und Gemeinwohlfinanzierung dient dem bestimmten Gemeinwesen. Dann aber erweisen sich – auf der Linie *Paul Kirchhofs* – der Rekurs auf die Allgemeinheit der Budgetbegünstigten und die Inpflichtnahme des Staates „für Gemeinaufgaben seiner Rechtsgemeinschaft“ als Prüfsteine der Rettungspolitik.

Das staatliche Budget darf sich einer europäischen Allgemeinheit der Begünstigten öffnen, soweit der Umverteilungseffekt der Offenheit der Verfassung entspricht: der Offenheit für ein europäisches Deutschland; für einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, der einen Binnenmarkt einschließt; für eine Unionsbürgerschaft, die eine „Marktbürgerschaft“ einschließt (o. II 2). Wenn die steuerstaatlich notwendigen Markterfolge auch Binnenmarkterfolge sind, wenn die markt- und wettbewerbsrechtliche Infrastruktur auf Unionsrecht beruht, dann darf sich in den staatlichen Budgets, die davon zehren, die Europäisierungsdividende auch ausgabenpolitisch auswirken. Die Steuerstaatslogik korrespondiert heute staats- und europaverfassungsrechtlich mit der Binnenmarktlogik. Diese, inzwischen fest verankert in der Zusammengehörigkeit der Unionsbürger, gehört zu einer – zweiten – Rechtsgemeinschaft, für die Deutschland Mitverantwortung trägt, wie für „seine“. Die Inpflichtnahme des Staates „für Gemeinaufgaben seiner Rechtsgemeinschaft“ erstreckt sich auf die Allgemeinheit der Unionsbürger und den Binnenmarkt-Steuerstaat, arg. Art. 23 Abs. 1 GG. Das rechtfertigt eine proportionale Europäisierung des Staatsetats auch auf der Ausgabenseite. „Die *salus publica* des einzelnen Mitgliedstaates fügt sich in die *salus publica* des Staatenverbundes. Selbstbehauptung wird eingebunden in Solidarität.“<sup>158</sup>

<sup>157</sup> ESMV-Ratifikation als verfassungsändernde Integrationsgesetzgebung (i.S. des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG): BGBl. II 2012, S. 981 („Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes ist eingehalten“); Christoph Gröpl, Schritte zur Europäisierung des Haushaltsrechts, *Der Staat* 2013, 9; Ferdinand Wollenschläger, Völkerrechtliche Flankierung des EU-Integrationsprogramms als Herausforderung für den Europa-Artikel des Grundgesetzes (Art. 23 GG), *NVwZ* 2012, S. 713 (716 f.); a.A. R. Alexander Lorz/Heiko Sauer, Verfassungsändernde Mehrheiten für die Stabilisierung des Euro?, *EuR* 2012, 682 (687 f.).

<sup>158</sup> Isensee (o. Fn. 10), § 71 Rdnr. 86.

Das Selbstbehauptungsgebot der Staaten in der Union gilt auch für den Euroraum. Die Aufteilung in Geber- und Nehmerstaaten kommt nur für die Notstandslage in Betracht. Das Haushaltsrecht der Union erwartet verfassungsprinzipiell (Art. 123–125 AEUV) fiskalpolitische Selbstverantwortung der Mitgliedstaaten und gibt in der Normallage kein solidarisches Garantieverprechen nach Art des deutschen föderalen Finanzausgleichs. Der Solidaritätsimperativ des Art. 136 Abs. 3 AEUV nimmt zweiseitig in die Pflicht, verknüpft die fiskalische Notstandsverantwortung der Geberstaaten mit der Austeritätsverantwortung der Nehmerstaaten. Ermächtigungs- und Begrenzungsfunktion des Art. 136 Abs. 3 AEUV bedingen einander. Allein die beiderseitige Pflichterfüllung führt zurück in die primärrechtlich gebotene Normalität der autonomen Staatsfinanzierung. Solidarität wird eingebunden in Selbstbehauptung.

Nimmt man beides zusammen, die Entwicklung der Steuerstaatlichkeit hin zum unionsbürgerschaftlichen Binnenmarkt-Steuerstaat und den ausnahmerechtlichen Charakter der finanzverfassungsrechtlich konditionierten Solidarität, so lautet das Fazit: Deutschland beteiligt sich am Europäischen Stabilitätsmechanismus mit Rückhalt in Art. 23 Abs. 1 GG<sup>159</sup>, im Zeichen verfassungsrechtlicher Offenheit – verpflichtet auf „Gemeinaufgaben seiner Rechtsgemeinschaft“. Die Austeritätspolitik, die ausnahmsweise das staatenindividuelle Bonitätsgebot überspielt, will und muss dem Unionsinteresse verpflichtet sein, letztlich aber auch dem Staateninteresse am Erhalt der eigenen Währung.

---

159 Deutschlands Beitritt zum ESM (ESMV) als Integrationsbeitrag durch Revision des staatlichen Verfassungsrechts (Integration durch Revision): Ulrich Hufeld, ESM und Fiskalpakt: Staatsressourcenpolitik für die Europäische Union, in: Dirk Meyer (Hg.), Die Zukunft der Währungsunion, 2012, S. 135 ff.

## Epilog

Gemeinwohlfinanzierung durch Steuern beruht von Verfassungen wegen auf einem hoheitlichen, einheitsstiftenden „vertikalen“ Zugriff und auf der budgetären, durch Nonaffektation abgesicherten Souveränität – zum Vorteil des finanzpolitisch unbefangenen<sup>160</sup>, gemeinwohlfähigen Staates, der einflussreiche Gruppen und mächtige Financiers auf Distanz halten kann, und zum Vorteil der Bürger, die ihrerseits gerade der „Zwangsnatur der Steuer“ (*Sloterdijk*) Distanzschutz verdanken, allein dem legalen Anspruch verpflichtet sind, nicht einer diffusen, wie immer moralisch verbrämten Gemeinnützigkeitsschuld. Im Gegenmodell, im „System der Freiwilligkeit“<sup>161</sup>, haben die Bürger nichts zu gewinnen, allenfalls Selbstherrlichkeit<sup>162</sup>, Jakobinismus und Tugendterror. Der Bürger gewinnt auch nichts, wenn die Besteuerungsgewalt „aus dem tradierten Über-Unterordnungsverhältnis herausgelöst und in ein von Gleichberechtigung geprägtes Marktgeschehen überführt wird“<sup>163</sup>. Wenn die Staats- und Unionsbürger nicht mehr mit „Obrigkeit“ zu tun haben, verlieren sie den schlechthin verpflichteten, gemeinwohl- und freiheitsverpflichteten Akteur. Ohne diesen aber geraten die korrespondierenden Bürgerrechte in Gefahr, zuerst das Recht auf gleiche Freiheit und die gleichheitsgerechte Finanzierung der Demokratie. Das grundrechtlich und demokratierechtlich verbürgte Gemeinlastprinzip führt über Nonaffektation zur Globalität des Haushalts<sup>164</sup>.

Eine um der Freiheit willen befähigte Hoheits- und Besteuerungsgewalt erkennt man an einer Verfassung, die dem Staat das Gemeinwohlverwirklichungsmonopol bestreitet. Deshalb verdient der prinzipielle Vorrang der privaten Gemeinwohlfinanzierung alle Aufmerksamkeit, zumal in der Europäischen Union. Dort wächst die private Gemeinwohlfinanzierungsfreiheit aus der gleichen Wurzel wie die Marktfreiheiten (o. II 2). Von der Realität der vollständigen, auch für Gemeinwohl offenen Grundfreiheit hängt ab, ob wir die Union als Gemeinwesen auf bürgerschaftlichem Grund erhalten können.

160 Kube (o. Fn. 26), S. 60.

161 S.o. im Text bei Fn. 3/4.

162 von Dorrien (o. Fn. 112) zum „Hoeneß-Argument“, das die gute Gutsherrenart des Mäzens in Stellung bringt gegen die böse Gutsherrenart des Staates, seine freie Fiskalität, gestützt auf Nonaffektation (s.o. IV 1).

163 Befund bei Wolfgang Schön, Steuergesetzgebung zwischen Markt und Grundgesetz, in: Rudolf Mellinghoff/Gerd Morgenthaler/Thomas Puhl (Hg.), Die Erneuerung des Verfassungsstaates, 2003, S. 143 (152 f.).

164 Waldhoff (o. Fn. 19), S. 304–307.

An Sloterdijks „System der Freiwilligkeit“ stört nicht der Utopismus, sondern eine Systemgewissheit mit Erweckungskraft, die Bürger „moralisch zum Leben erwachen“, gar als „Moralsubjekt“ überhaupt erst „zu existieren beginnen“ lässt<sup>165</sup>. Das Grundgesetz nimmt den Mensch wie er ist und vertraut auf bipolaren Freiheitsschutz, auf moralabstinente und entwicklungsoffene, etatistisch verantwortete Legalität und auf freie Bürger, die auch über Gemeinwohl eigensinnig denken.

---

165 S. die Zitate o. bei Fn. 4, zudem Sloterdijk (o. Fn. 2), S. 30: „Die neuen Geber würden begreifen, was es für eine moralische und politische Absurdität ist, wenn das Steuerzahlen, der Sache nach die intensivste Zuwendung des Bürgers zu seinem Staat, dem Verfahren nach sein passivstes, ohnmächtigstes und würdelosestes Moment darstellt.“

## Bibliographie

- Ann-Kristin Achleitner/Peter Heister/Wolfgang Spiess-Knafl*, Venture Philanthropy und Sozialunternehmertum, in: Philipp Hoelscher/Thomas Ebermann/Andreas Schlüter (Hg.), *Venture Philanthropy in Theorie und Praxis*, 2010, S. 81 ff.
- Peter Badura*, Die Talfahrt der öffentlichen Finanzen und die verfassungsrechtlichen Grenzen von Staatsausgaben und Sanierungsmaßnahmen, in: *Festschrift für Reinhard Mußgnug*, 2005, S. 149 ff.
- Marc Beise*, Ich das Gesetz, in: *Süddeutsche Zeitung (SZ)* vom 15./16.03.2014, S. 22.
- Dieter Birk*, Das Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstab der Steuernormen, 1983.
- Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Der verdrängte Ausnahmezustand. Zum Handeln der Staatsgewalt in außergewöhnlichen Lagen, in: *Neue juristische Wochenschrift (NJW)*, 1978, S. 1881 ff.
- Jan Peter Bremer*, Rezension: Berggruen, Nicolas: Klug Regieren, in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung (FAS)* vom 16.06.2013, S. 40.
- Winfried Brugger/Stephan Kirste/Michael Anderheiden*, Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt, 2002.
- Marc Desens*, Neid als Grundrechtsausübungsmotiv: Zur Durchsetzung des Gleichbehandlungsanspruchs bei gleichheitswidrigen Gesetzen, in: *Archiv des öffentlichen Rechts (AöR)*, Band 133 (2008), S. 404 ff.
- Elisabeth von Dorrien*, Es geht doch nur um Geld, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)* vom 28.02.2014, S. 14.
- Michael Droege*, Gemeinnützigkeit im offenen Steuerstaat, 2010.
- ders.*, Wie viel Verfassung braucht der Steuerstaat?, in: *Steuer und Wirtschaft (StuW)*, 2011, S. 105 ff.
- ders.*, Europäisierung des Gemeinnützigkeitsrechts – Der offene Steuerstaat im europäischen Gemeinwohlverbund, in: *Steuer und Wirtschaft (StuW)*, 2012, S. 256 ff.
- ders.*, Steuergerechtigkeit – eine Demokratiefrage?, in: *Rechtswissenschaft (RW)*, 2013, S. 374 ff.
- Michael Edwards*, Philanthrokapitalismus – Nach dem Goldrausch, in: Philipp Hoelscher/Thomas Ebermann/Andreas Schlüter (Hg.), *Venture Philanthropy in Theorie und Praxis*, 2010, S. 69 ff.
- Markus Eisenbarth*, Grenzüberschreitende Verlustverrechnung als Kerngebiet des Europäischen Steuerrechts, 2011.
- Hans-Magnus Enzensberger*, Gekauft!, in: *ders.*, *Zwanzig Zehn-Minuten-Essays*, 2012, S. 89 ff.
- Lars P. Feld*, Europa in der Welt von heute: Wilhelm Röpke und die Zukunft der Europäischen Währungsunion, in: *Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft (ORDO)*, 2012, S. 403 ff.
- Ernst Forsthoff*, Verfassungsprobleme des Sozialstaates, in: *ders.*, *Rechtsstaat im Wandel: Verfassungsrechtliche Abhandlungen 1954–1973*, 2. Aufl. 1976, S. 50 ff.
- Stefan J. Geibel*, Gemeinnützigkeitsrecht als Gemeinwohlförderung: eine Skizze, in: *Gedächtnisschrift für Winfried Brugger*, 2013, S. 429 ff.
- Stephan Gesserich*, Spendenrecht, in: *Monika Jachmann* (Hg.), *Gemeinnützigkeit, Veröffentlichungen der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft e.V.*, DStJG Band 26, 2003, S. 245 ff.
- ders.*, Gemeinnützigkeit, in: *Festschrift für Paul Kirchhof*, 2013, § 162.
- Christoph Gröpl*, Schritte zur Europäisierung des Haushaltsrechts, in: *Der Staat*, 2013, S. 9 ff.
- Ulrich Häde*, Kommentierung zu Art. 123 AEUV, in: *Christian Calliess/Matthias Ruffert*, *EUV/AEUV*, 4. Aufl., 2011.

*Peter W. Heller*, Venture Philanthropy in der Praxis – Die Canopus Foundation, in: Philipp Hoelscher/Thomas Ebermann/ Andreas Schlüter (Hg.), *Venture Philanthropy in Theorie und Praxis*, 2010, S. 13 ff.

*Albert Hensel*, Zur Dogmatik des Begriffs „Steuerungshebung“, in: Ekkehart Reimer/ Christian Waldhoff (Hg.), *Albert Hensel, System des Familiensteuerrechts und andere Schriften*, 2000, S. 303 ff.

*Philipp Hoelscher/Thomas Ebermann/Andreas Schlüter*, Vorwort, in: dies. (Hg.), *Venture Philanthropy in Theorie und Praxis*, 2010, S. VII f.

*Otfried Höffe*, Steuern und Moral. „Der Staat ist die gierigste Instanz der Weltgeschichte“. Interview, in: *Sueddeutsche online* vom 22.07.2013.

*Hasso Hofmann*, Verfassungsrechtliche Annäherungen an den Begriff des Gemeinwohls, in: Herfried Münkler/Karsten Fischer (Hg.), *Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht*, 2002, S. 25 ff.

*Ulrich Hufeld*, Deutsches Steuerrecht und europäische Gemeinnützigkeit, in: *Festschrift für Reinhard Mußgnug*, 2005, S. 255 ff.

*ders.*, Steuerstaat als Staatsform in Europa, in: *Festschrift für Josef Isensee*, 2007, S. 857 ff.

*ders.*, Vom Wesen der Verfassung Europas. Die Freiheit der Unionsbürger als europäisches Legitimationsfundament, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts (JöR)*, Band 59 (2011), S. 457 ff.

*ders.*, Kommentierung zu Art. 19 Abs. 1 GG, in: Wolfgang Kahl/Christian Waldhoff/ Christian Walter (Hg.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, Drittbearbeitung* 2012.

*ders.*, ESM und Fiskalpakt: Staatsressourcenpolitik für die Europäische Union, in: Dirk Meyer (Hg.), *Die Zukunft der Währungsunion*, 2012, S. 135 ff.

*ders.*, Das Recht der Europäischen Wirtschaftsunion, in: Armin Hatje/Peter-Christian Müller-Graff (Hg.), *Enzyklopädie des Europarechts, Band 4, Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht*, 2014, § 22.

*Lars Hummel*, Verfassungsrechtsfragen und Verwendung tatsächlicher Einnahmen: Zugleich ein Beitrag zum Finanz- und Haushaltsverfassungsrechts, 2008.

*Rainer Hüttemann*, *Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht*, 2. Aufl., 2013.

*Josef Isensee*, Steuerstaat als Staatsform, in: *Festschrift für Hans-Peter Ipsen*, 1977, S. 409 ff.

*ders.*, Grundrechte und Demokratie, in: *ders.*, *Recht als Grenze – Grenze des Rechts*, 2009, S. 13 ff. (Neueröffentlichung der Schrift von 1981).

*ders.*, Konkretisierung des Gemeinwohls in der freiheitlichen Demokratie, in: Hans Herbert von Armin/Karl-Peter Sommermann (Hg.), *Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung*, 2004, S. 94 ff.

*ders.*, Gemeinwohl im Verfassungsstaat, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.) *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (HStR)*, Band IV, 3. Aufl., 2006, § 71.

*ders.*, Gemeinwohl und öffentliches Amt, 2014.

*Monika Jachmann*, *Zivilgesellschaft und Steuern*, in: *Festschrift für Joachim Lang*, 2010, S. 295 ff.

*Heike Jochum*, *Grundfragen des Steuerrechts*, 2012.

*Bert Kaminski*, Zur Diskussion um „BEPS“, in: *Die Steuerberatung (Stbg)*, 2014, Heft 2, S. M 1.

*Gregor Kirchhof*, Generationengerechtigkeit – Nationengerechtigkeit. Zu den rechtlichen Grenzen der Staatsverschuldung in Zeiten der Finanzkrise, in: Arnd Koch/Matthias Rossi (Hg.), *Gerechtigkeitsfragen in Gesellschaft und Wirtschaft*, 2013, S. 127 ff.

*Paul Kirchhof*, Gemeinnützigkeit – Erfüllung staatsähnlicher Aufgaben durch selbstlose Einkommensverwendung, in: *Monika Jachmann (Hg.)*, *Gemeinnützigkeit, Veröffentlichungen der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft e.V., DSTJG Band 26*, 2003, S. 1 ff.

- ders.*, Die Staatsverschuldung als Ausnahmeinstrument, in: Festschrift für Reinhard Mußgnug, 2005, S. 131 ff.
- ders.*, Die Steuern, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (HStR), Band V, 2007, § 118.
- ders.*, Allgemeiner Gleichheitssatz, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (HStR), Band VIII, 3. Aufl., 2010, § 181.
- ders.*, Bundessteuergesetzbuch. Ein Reformentwurf zur Erneuerung des Steuerrechts, 2011, § 28.
- ders.*, Deutschland im Schuldensog, 2012.
- ders.* (Hg.), Das Bundessteuergesetzbuch in der Diskussion, 2013.
- Carsten Knop, Mit guter Stimme gegen Steuern, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 27.06.2013, S. 12.
- Hanno Kube, Finanzgewalt in der Kompetenzordnung, 2004.
- Christian Kühl, Die Bedeutung der kantischen Unterscheidungen von Legalität und Moralität sowie von Rechtspflichten und Tugendpflichten für das Strafrecht – Problemaufriß, in: Heike Jung/Heinz Müller-Dietz/ Ulfrid Neumann (Hg.), Recht und Moral: Beiträge zu einer Standortbestimmung, 1991, S. 139 ff.
- Moris Lehner, Das Territorialitätsprinzip im Licht des Europarechts, in: Festschrift für Franz Wassermeyer, 2005, S. 241 ff.
- Walter Leisner, Der Gleichheitsstaat, 1980.
- Oliver Lepsius, Die maßstabsetzende Gewalt, in: Matthias Jestaedt/Oliver Lepsius/ Christoph Möllers/Christoph Schönberger, Das entgrenzte Gericht, 2011, S. 159 ff.
- ders.*, Anmerkung zum „Pendlerpauschalen-Urteil“ des BVerfG vom 09.12.2008, in: Juristenzeitung (JZ), 2009, S. 533 ff.
- Alexander Lorz/Heiko Sauer, Verfassungsändernde Mehrheiten für die Stabilisierung des Euro?, in: Europarecht (EuR), 2012, S. 682 ff.
- Rudolf Mellinghoff, Steuergerechtigkeit: „Folter kann auch sehr erfolgreich sein“. Interview, in: Spiegel online vom 15.03.2013.
- Peter-Christian Müller-Graff, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Lissaboner Reform, in: Europarecht (EuR), Beiheft 1, 2009, S. 105 ff.
- ders.*, Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Rechtliche Rahmendaten für Reformen, in: Festschrift für Wernhard Möschel, 2011, S. 885 ff.
- Reinhard Mußgnug, Die zweckgebundene öffentliche Abgabe, in: Festschrift für Ernst Forsthoff, 1972, S. 259 ff.
- Christian Nürnberger, Nein, sagt Christian Nürnberger, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung (FAS) vom 24.02.2013, S. 27.
- Christoph Ohler, Kommentierung zu Art. 125 AEUV, in: Helmut Siekmann (Hg.), Kommentar zur Europäischen Währungsunion, 2013.
- Hans-Jürgen Papier, Besteuerung und Eigentum, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), 1980, S. 787 ff.
- Hermann Pünder, Staatsverschuldung, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (HStR), Band V, 3. Aufl., 2007, § 123.
- Hannes Rathke, Von der Stabilitäts- zur Stabilisierungsunion: Der neue Art. 136 Abs. 3 AEUV, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), 2011, S. 753 ff.
- Ekkehart Reimer, Die sieben Stufen des Steuerrechtfertigung, in: Boris Gehlen/ Frank Schorkopf (Hg.), Demokratie und Wirtschaft, 2013, S. 113 ff.
- ders.*, Wettbewerb der Steuerrechtsordnungen, in: Hermann-Josef Blanke/Arno Scherzberg/ Gerhard Wegner (Hg.), Dimensionen des Wettbewerbs, 2010, S. 369 ff.

*Ralf P. Schenke*, Die Rechtsfindung im Steuerrecht, 2007.

*Arndt Schmehl*, Das Äquivalenzprinzip im Recht der Staatsfinanzierung, 2004.

*Eberhard Schmidt-Aßmann*, Die Ambivalenz des Wissens und die Ordnungsaufgaben des Rechts, in: Die Verwaltung, Beiheft 9 (2010), S. 39 ff.

*Wolfgang Schön*, Deutsche Hinzurechnungsbesteuerung und Europäische Grundfreiheiten, in: Internationales Steuerrecht (IStR), Beihefter zu Heft 6 (2013).

*ders.*, Steuergesetzgebung zwischen Markt und Grundgesetz, in: Rudolf Mellinghoff/ Gerd Morgenthaler/Thomas Puhl (Hg.), Die Erneuerung des Verfassungsstaates, 2003, S. 143 ff.

*Martin Schunk*, Kooperationen zwischen gemeinnützigen Körperschaften und das Unmittelbarkeitsgebot nach § 57 AO, 2014 (Diss. Hamburg 2013).

*Roman Seer*, Gemeinwohlzwecke und steuerliche Entlastung, in: Monika Jachmann (Hg.), Gemeinnützigkeit, Veröffentlichungen der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft e.V., DStJG Band 26, 2003, S. 11 ff.

*ders.*, Kommentierung zu § 59 AO, in: Klaus Tipke/Wilhelm Kruse, Abgabenordnung/ Finanzgerichtsordnung, Loseblattsammlung (Stand: Oktober 2012).

*Christian Seiler*, „Wettbewerb“ der Steuerrechtsordnungen, in: Hermann-Josef Blanke/ Arno Scherzberg/Gerhard Wegner (Hg.), Dimensionen des Wettbewerbs, 2010, S. 393 ff.

*Emmanuel Joseph Sieyès*, Was ist der Dritte Stand?, in: *ders.*, Politische Schriften 1788–1790, 2. Aufl. 1981, S. 117 ff.

*Peter Sloterdijk*, Die nehmende Hand und die gebende Seite, 2010.

*Holger Steltzner*, Steuermoral des Staates, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 17.03.2014, S. 17.

*Michael Stolleis*, Gemeinwohlformeln im nationalsozialistischen Recht, 1974.

*Klaus Tipke*, Rechtsschutz gegen Privilegien Dritter, in: Finanz-Rundschau Ertragsteuerrecht (FR), 2006, S. 949 ff.

*ders.*, Mehr oder weniger Entscheidungsspielraum für den Steuergesetzgeber?, in: Juristenzeitung (JZ), 2009, S. 533 ff.

*ders.*, Die Steuerrechtsordnung, Band II, 2. Aufl., 2013.

*Klaus Vogel*, Der Finanz- und Steuerstaat, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (HStR), Band II, 3. Aufl., 2004, § 30.

*ders.*, Internationales Steuerrecht, in: Deutsche Steuer-Zeitung (DStZ), 1997, S. 269 ff.

*Uwe Volkmann*, Fremdbestimmung – Selbstbehauptung – Befreiung. Das BVerfG in der Frage der Sicherungsverwahrung, in: Juristenzeitung (JZ), 2011, S. 835 ff.

*Christian Waldhoff*, Die Zwecksteuer. Verfassungsrechtliche Grenzen der rechtlichen Bindung des Aufkommens von Abgaben, in: Steuer und Wirtschaft (StuW), Band 79 (2002), S. 285 ff.

*Rainer Walz*, Die Selbstlosigkeit gemeinnütziger Non-Profit-Organisationen im Dritten Sektor zwischen Staat und Markt, in: Juristenzeitung (JZ), 2002, S. 268 ff.

*Birgit Weitmeyer*, Der Kommissionsvorschlag zum Statut einer Europäischen Stiftung, in: Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht (NZG), 2012, S. 1001 ff.

*Hannah Wilhelm*, Falsche Großherzigkeit, in: Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 22.02.2013, S. 17.

*Ferdinand Wollenschläger*, Völkerrechtliche Flankierung des EU-Integrationsprogramms als Herausforderung für den Europa-Artikel des Grundgesetzes (Art. 23 GG), in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 2012, S. 713 ff.

## Der Autor

**Ulrich Hufeld**, geboren 1967 in Mainz, Abiturient des dortigen Willigis-Gymnasiums. Von 1988 bis 1993 Studium der Rechtswissenschaften an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg. 1993 Erstes, 1996 Zweites Juristisches Staatsexamen. 1996 Promotion mit einer Arbeit über Verfassungsänderung und Verfassungsdurchbrechung. Von 1996 bis 2002 wiss. Assistent am Lehrstuhl von Reinhard Mußgnug im Institut für Finanz- und Steuerrecht der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg. Dort 2002 Habilitation mit einer Studie zur Vertretung der Behörde; *venia legendi* für die Fächer Staats- und Verwaltungsrecht, Finanzverfassungs- und Steuerrecht sowie Verfassungsgeschichte der Neuzeit.

Von 2003 bis 2008 Professor für Staats- und Europarecht an der deutschsprachigen Andrassy-Universität Budapest, dort auch Gründungsdekan der Fakultät für Vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften; zugleich außerplanmäßiger Professor der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg. Seit Anfang 2009 Universitätsprofessor für Öffentliches Recht und Steuerrecht an der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg.

Zahlreiche Publikationen zu Grundfragen des deutschen und europäischen Verfassungsrechts, zu Themen des deutschen und europäischen Finanz- und Steuerrechts und Fragen des europäischen Wirtschaftsrechts. Mitautor des Handbuchs des Staatsrechts, des Bonner Kommentars zum Grundgesetz, des Großkommentars von Kirchhof/Söhn/Mellinghoff zum Einkommensteuergesetz und der Enzyklopädie des Europarechts.

Verheiratet, drei Kinder.



Herausgeber:

Juristische Fakultät der  
Ruprecht-Karls-Universität  
Heidelberg

Das Gemeinwohl ist Staatsaufgabe, es rechtfertigt die Besteuerung. Doch der Steuerstaat hat kein Gemeinwohlmonopol. Die Grundrechte streiten für ein „System der Freiwilligkeit“ der Gemeinwohlfinanzierung (Peter Sloterdijk). Aber wie verhalten sich staatliche und private Gemeinwohlfinanzierung zueinander? Wie löst sich ihr Verhältnis in der Europäischen Union auf, welchen Rahmen setzt die Verfassung?

**Ulrich Hufeld** war nach Promotion und Habilitation in Heidelberg Gründungsdekan der Fakultät für Vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften an der deutschsprachigen Andrassy-Universität Budapest. Seit 2009 lehrt er Öffentliches Recht, insbesondere Finanzverfassungs- und Steuerrecht, an der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg.

€ 12,90



Jedermann-Verlag GmbH  
Postfach 10 31 40  
69021 Heidelberg  
Tel.: 06221 1451-0  
Fax: 06221 27870  
info@jedermann.de

ISBN 978-3-866825-315-3